



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2025

NOVEMBRE 2025



RAPPORT PUBLIC

2025

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: Cabinet.Pcc@ccomptes.mg

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	I
LISTE DES ABREVIATIONS	IV
SYNTHESE	VI
INTRODUCTION	1
TITRE I.AUDIT DU SECTEUR SOCIAL : POUR DES SERVICES SOCIAUX PLUS INCLUSIFS	2

AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EDUCATION INCLUSIVE EN FAVEUR DES ENFANTS EN SITUATION DE HANDICAP A MADAGASCAR : Cas de l'enseignement primaire, gestions 2018 - 2024	3
1. Sur l'adaptation du cadre de l'éducation inclusive en faveur des enfants en situation de handicap-----	4
2. Sur la gestion opérationnelle de l'éducation inclusive à travers des dispositifs connus des parents, des infrastructures, des matériels pédagogiques, des ressources financières ainsi que des mesures d'accompagnement adaptées à l'intégration des ESH dans les écoles ordinaires-----	6

AUDIT ORGANISATIONNEL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE – 2023	15
1. Sur la couverture des missions du Ministère par l'organigramme-----	15
2. Sur la clarté des attributions de chaque structure -----	17
3. Sur la coordination des activités par rapport à l'organigramme -----	28
4. Sur la standardisation de l'exécution des opérations du MEN-----	34

AUDIT DU MECANISME FANOME, GESTIONS : 2021-2024	37
1. Sur la mise en place, l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme FANOME -----	38
2. Sur l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME-----	41
3. Sur la performance financière du mécanisme FANOME-----	44

TITRE II.AUDITS SUR LE TOURISME ET L'ADAPTATION CLIMATIQUE : POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE	49
---	-----------

AUDIT SUR LES ACTIVITES DE PROMOTION DE LA DESTINATION MADAGASCAR PAR LE MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT ET SES DEMEMBREMENTS	50
1. Sur la pertinence des activités pour la promotion de la destination Madagascar -----	50
2. Sur les caractères efficace et suffisant des activités de promotion de la destination Madagascar -----	55

AUDIT DU PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE DANS LES SECTEURS BIODIVERSITE ET FORESTERIE	64
1. Sur l'alignement du Plan National d'Adaptation aux objectifs de l'accord de Paris -----	64
2. Sur l'effectivité de la gouvernance du Plan National d'Adaptation (PNA) -----	68
3. Sur la prise en compte du principe de l'inclusivité dans le Plan National d'Adaptation -----	70
4. Sur l'alignement de la stratégie nationale sur la biodiversité et de la politique forestière avec le PNA---	74
5. Sur la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation à travers les cas de biodiversité et de foresterie---	75

TITRE III.AUDIT FINANCIER : POUR LA SINCERITE DES INFORMATIONS FINANCIERES	79
---	-----------

AUDIT DES ETATS FINANCIERS DE L'AGENCE MALGACHE DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE – EXERCICE 2023	80
1. Constatations détaillées de l'audit -----	81
2. Avis de la Cour sur la régularité et la sincérité du compte financier -----	88

SUPERVISION AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER – PROJET PACFC EXERCICE 2024	89
1. Constats issus de la mission de supervision -----	90

2. Opinion générale sur les états financiers 2024-----	93
3. Conclusions et recommandations finales-----	93
TITRE IV. CONTROLE JURIDICTIONNEL : LA MISSION ORIGINELLE	94
1. Défaut du contrôle de l'application des lois et règlements-----	96
2. Défaut du contrôle de la validité de la créance -----	98
3. Défaut du contrôle de l'imputation exacte de la dépense -----	99
4. Défaut du contrôle de la validité de la quittance -----	100
TITRE V. CONTROLE DE GESTION DES SERVICES LOCAUX ET ASSISTANCE	101
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO	102
1. Lettre du Président à Monsieur le maire de la commune rurale d'Andoharanofotsy -----	102
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA	103
1. Contrôle des actes budgétaires : Sur le défaut d'inscription budgétaire de dépenses obligatoires par la Commune Urbaine d'Antsiranana -----	103
2. Avis : Sur le projet de délibération confiant l'émission des ordres de recettes et des avis d'imposition des recettes fiscales et non fiscales de la Commune à un prestataire privé externe.-----	103
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA	105
1. Sur le contrôle de la gestion : audit de performance de l'utilisation des ristournes minières versées par la société QMM au profit des communes bénéficiaires -----	105
1.2. Des anomalies constatées concernant l'obligation de chaque commune en matière de plan communal de développement et d'élaboration du budget de programme inclusifs et participatif -----	107
1.3. Evaluation de la capacité de chaque commune bénéficiaire en matière de réalisation des projets de développement financés par les ristournes minières prévus dans leur budget annuel-----	108
1.4. Des défaillances constatées au niveau des trois communes contrôlées concernant l'opérationnalisation et la pérennisation des infrastructures financées par les ristournes minières -----	110
1.5. Des mécanismes de transparence de la gestion des ristournes minières marqués par diverses faiblesses depuis la phase de recouvrement jusqu' à leur utilisation au niveau des communes bénéficiaires-----	112
2. Sur les lettres du Président : -----	114
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA	115
1. Contrôle des actes budgétaires- commune rurale d'Antongomena Bevary-----	115
2. Lettres du Président -----	115
3. Les Avis -----	116
4. Atelier de formation -----	117
PAR LE TRIBUNAL DE FIANARANTSOA	118
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA	119
1. Contrôle des actes budgétaires-----	119
1.2. Avis aux fins de règlement du budget primitif REGION ANALANJIROFO – Gestion 2025 -----	119
1.3. Avis sur le non-paiement des salaires ou indemnités de fonction du personnel de la commune Rurale d'Ampasikely – Gestion 2024 -----	120
1.4. Lettre du président sur la compétence budgétaire du gouverneur par intérim- Région Atsinanana – Gestion 2024-----	121
1.5. Lettre du Président sur la validité de la délibération et du budget primitif 2025 de la commune urbaine de Toamasina adoptée par des membres du conseil municipal démissionnaires d'office-Commune urbaine de Toamasina – Gestion 2025-----	122
2. Contrôle de gestion des ressources humaines de la CU de Toamasina : une problématique à fardeau financier non soutenable-----	123

2.2. Un système de rémunération opaque, peu efficace et favorisant l'inégalité entre employés -----	127
2.3. La soutenabilité des charges de personnel : une question problématique négligée-----	130
TITRE VI.AUTRES ACTIVITES.....	135
AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)	136
1. Contexte -----	136
2. Objectifs de l'audit -----	136
3. Méthodologie et approche -----	136
4. Résultats de l'audit-----	137
VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L'IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)	138
1. Cinquième mission de vérification du 07 au 15 octobre 2024 -----	138
2. Sixième mission de vérification du 27 mars au 11 avril 2025-----	143
3. Sur les résultats atteints par l'extension du système SIECM -----	146
DELIBERE	150
ANNEXE	152
LISTE DES TABLEAUX.....	167
LISTE DES GRAPHIQUES.....	168

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENTS
AMPA	Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture
BN-CCREDD+	Bureau National du Changement Climatique et de la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
CA	Conseil d'Administration
CACSU	Cellule d'Appui à la Couverture Sanitaire Universelle
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CGI	Code Général des Impôts
CIME	Comité Interministériel de l'Environnement
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CoGe	Comité de Gestion
CoSan	Comité de Santé
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CSB	Centre de Santé de Base
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DEPSI	Direction des Études, de la Planification et du Système d'Information
DHIS2	District Health Information Software 2
DPLMT	Direction de la Pharmacie, du Laboratoire et de la Médecine Traditionnelle
DRSP	Direction Régionale de Santé Publique
DSSB	Direction des Soins de Santé de Base
EFA	Emplois normalement dévolus à des Fonctionnaires
EI	Education Inclusive
EPIC	Etablissement public à caractère Industriel et Commercial
EPP	Ecole Primaire Publique
ESH	Enfant en Situation de Handicap
EMAD	Équipe Mobile d'Appui au District
FE	Fonds d'Équité
FANOME	Financement pour l'Approvisionnement Non-Stop des Médicaments, en français et Fandrasain' Anjara NO Mba Entiko
IEC	Information Education Communication
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MI	Médecin Inspecteur
MNP	Madagascar National Park
MinSanP	Ministère de la Santé Publique
MPEB	Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue
MRV	Measurement, Reporting and Verification
MTA	Ministère chargé du Tourisme et de l'Artisanat
ODD	Objectif de Développement Durable
OGD	Organismes de Gestion de la Destination
ONE	Office National pour l'Environnement
ONTM	Office National du Tourisme de Madagascar
ONU	Organisation des Nations Unies

ACRONYMES	DEVELOPPEMENTS
ORT	Offices Régionaux du Tourisme
OSC	Organisations de la Société Civile
PARN	Projet d'Amélioration des Résultats Nutritionnels
PCG	Plan Comptable Général 2005
PDFN	Plan Directeur Forestier National
PDSS	Plan de Développement du Secteur Santé
PFR REDD+	Plateforme Régionales REDD +
PGE	Politique Générale de l'Etat
PhaGeCom	Pharmacie à Gestion Communautaire
PhaGDis	Pharmacie de Gros de District
PIC	Pôles Intégrés de Croissance
PMA	Pays les Moins Avancés
PNA	Plan National d'Adaptation
POLFOR	Politique Forestière
PSASS	Plan Stratégique d'Adaptation au changement climatique du Secteur Santé
PSE	Plan Sectoriel de l'Education
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QMM	Qit Madagascar Minerals
RESE	REsponsable chargé de Suivi Evaluation
RMA	Rapport Mensuel d'Activités
RUMER	Registre Unifié Mensuel des Entrants et des Recettes
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SARC	Service de l'Adaptation et de la Résilience Climatique
SBD-SE	Service des Bases de Données et du Suivi-Evaluation
SDSP	Service de District Sanitaire Public
STD	Service Technique Déconcentré
SWIOFISH	Southwest Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth Program
TEF	Titre d'Engagement Financier
TO	Tour Opérateurs
UCP	Unité de Coordination du Projet

La présente synthèse met en exergue les faits saillants des observations insérées dans le Rapport Public 2025 de la Cour des Comptes ainsi que les recommandations y afférentes.

I- AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉDUCATION INCLUSIVE EN FAVEUR DES ENFANTS EN SITUATION DE HANDICAP A MADAGASCAR: Cas de l'enseignement primaire, gestions 2018 à 2024

Plusieurs problèmes majeurs ont été relevés durant l'audit tant sur l'adaptation du cadre de l'éducation inclusive que sur sa gestion opérationnelle et a permis à la Cour de constater que la situation de l'éducation inclusive est plutôt intégrative qu'inclusive. Les recommandations y afférentes ont été formulées par la Cour.

1.1 Sur l'adaptation du cadre de l'éducation inclusive en faveur des enfants en situation de handicap :

a) Absence de programme spécifique déclinant de la Politique Générale de l'EI

Aucun programme détaillant la Politique Générale de l'Education Inclusive fixé par le décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 n'a été élaboré, limitant le dépistage, l'insertion et le suivi des ESH

b) Absence de données statistiques à jour et complètes sur les enfants scolarisables en situation de handicap

Les données sur les ESH notamment le taux de scolarisation des ESH, le taux d'abandon et les types de handicaps rencontrés au niveau des établissements scolaires sont incomplètes ou obsolètes.

c) Déficit de structure de coordination des activités relatives à l'EI

Le Comité de Pilotage de l'Education Inclusive (CPEI) ayant pour mission de promouvoir l'EI au niveau national dans le cadre de la Politique Générale de l'Education Inclusive n'a jamais été mis en place.

1.2 Sur la gestion opérationnelle de l'éducation inclusive

a) Défaillance des CTD dans le processus d'identification des ESH scolarisables

Les communes n'appuient pas l'identification des ESH scolarisables, réalisée de manière informelle par les parents, les enseignants ou les responsables des Fokontany.

b) Accès octroyé aux ESH dans les EPP

L'accès des ESH aux écoles primaires publiques est octroyé au même titre que les enfants sans handicap, cependant la capacité d'accueil reste un défi.

c) Prise en charge médicale des ESH non systématique

Les visites médicales obligatoires avant l'accès à l'établissement scolaire ne sont pas effectuées. Pourtant, à la suite de la visite médicale, un diagnostic spécifique pourrait être requis pour les ESH.

d) Mécanismes de sensibilisation à l'EI limités

Les campagnes de sensibilisation se réduisent à la célébration de la Journée nationale de l'EI, insuffisante pour mobiliser les acteurs.

e) Accessibilité géographique aux EPP non assurée pour les ESH

La distance moyenne école-habitation (3-6 km) et l'absence de moyens de transport découragent les parents à la scolarisation. Chaque enfant utilise ses propres moyens pour accéder à l'école. En général, le déplacement des ESH se fait à pied.

f) Inexistence de matériels pédagogiques et didactiques spécifiquement adaptés aux ESH

Aucun matériel adapté n'est fourni par l'État, 52 % des EPP visitées dépendent des partenaires.

g) Faible couverture des EPP adaptées et organisées selon les besoins des ESH

Seuls 2,2 % des EPP visitées disposent des rampes, et 15 % ont des classes intégrées.

h) Faible couverture des formations relatives à l'EI au bénéfice des enseignants du primaire
Seuls 3,96 % des enseignants (4156 enseignants sur 104 913 recensés) sont formés à l'EI, majoritairement via des partenaires.

i) Diminution progressive du budget alloué aux activités relatives à l'EI
Le budget de la Direction de l'Éducation Non Formelle (DENF) dans laquelle est rattaché le service en charge de l'EI a diminué de 2021 à 2024 allant d'Ariary 74 733 000 à Ariary 73 340 950, malgré un taux d'exécution budgétaire élevé et l'envergure des activités.
La proportion du budget de la DENF par rapport à celui du MEN a également connu une diminution progressive de 2021 à 2024 allant de 0,033% à 0,005%.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'éducation nationale d (e) :

-  *élaborer, à moyen terme, un programme spécifique à l'EI ;*
-  *prendre, à court terme, les mesures de façon à considérer la dimension transversale du service en charge de l'EI ;*
-  *tenir, en collaboration avec les Ministères en charge de la population et de la santé publique, à moyen terme, une base de données centralisée et complète sur les enfants en situation de handicap scolarisables ;*
-  *mettre en place et de rendre opérationnel, à court terme, le comité de pilotage de l'EI ;*
-  *améliorer la gestion opérationnelle de l'EI à travers l'identification, l'accessibilité, les infrastructures, les matériels, les formations et les budgets alloués.*

II- AUDIT ORGANISATIONNEL DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE – 2023

Le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) a élaboré et validé sa Politique Interne de lutte contre la corruption (PILCC). A cet effet, il s'est engagé à la redynamisation du système éducatif par la mise en place d'une structure de transparence et de redevabilité, dont l'UCA. Malgré la mise en place de cette dernière, le MEN a une grande lacune dans son organisation. Par ailleurs, la PILCC recommande une réalisation d'un audit organisationnel pour assurer la transparence et la bonne gouvernance.

C'est dans ce cadre que la Cour des Comptes a été sollicitée par le MEN pour effectuer un audit organisationnel de son département.

L'objectif général de l'audit est de « *vérifier si l'organisation du MEN permet de réaliser ses missions* », pour la gestion 2023.

a) *Concernant l'objectif de vérifier si l'organigramme du MEN permet de réaliser ses missions*, la Cour a constaté que les missions du MEN prévues par la loi n°2022-018 du 30 janvier 2023 portant orientation générale du système éducatif à Madagascar sont couvertes par l'organigramme, au niveau central et déconcentré.

Au niveau du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), les attributions de certaines structures sont bien claires mais la réalisation des activités y afférentes présente des confusions. Il s'agit de :

- la Direction de la Formation Pédagogique (DFP) et l'Institut National de la Formation Pédagogique (INFP), en matière d'élaboration de politique et de stratégie, en matière de formation pédagogique et de mise en œuvre des activités liées à la formation pédagogique ;
- la Direction de l'Éducation de Masse et du Civisme (DEMC) et l'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme (OEMC), en matière d'éducation de masse et de civisme ;
- l'OEMC et les Centres Culturels et Éducatif à l'Environnement (CCEE), en matière d'activités liées à l'environnement.

Par ailleurs, les attributions de certaines directions et services ne sont pas explicites, il s'agit de :

- la Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS) et la Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques (DCRP), en matière de conception des programmes d'études et de distribution des intrants ;
- la Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS) et l'Unité de Coordination du Projet (UCP), en matière de gestion, d'enregistrement et de distribution de matériels et kits scolaires ;
- le Service de Coordination, de Pilotage, de Suivi et d'Études (SCPSE), le Service de la Programmation et du Suivi du Système Éducatif (SPSSE) et le Service des Études et Évaluation des Politiques Éducatives (SEEPE), en matière de suivi des activités ;

- le Service des Etudes et Evaluation des Politiques Educatives (SEEPE), la Direction de l'Enseignement Obligatoire (DEO)¹ et l'Unité d'Evaluation des Acquis Scolaires (UEAS), en matière d'évaluation de la mise en œuvre des politiques éducatives ;
- le Service de la Formation Administrative et Pédagogique (SFAP), le Service d'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique (SIEP) et le Service de Gestion des Etablissements Scolaires (SGES) au niveau régional, en matière de formation ;
- le Service de la Gestion des Etablissements Scolaires (SGES) et le Service d'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique (SIEP) au niveau régional, en matière d'encadrement et de suivi des établissements scolaires.

b) Pour ce qui est de la coordination des activités par rapport à l'organigramme, le rattachement organisationnel de la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC) à la Direction Générale en charge des Etablissements Scolaires (DGES) n'est pas adéquat car la majorité des activités de la DEXAMC relève de l'axe « qualité » de l'éducation.

En outre, de nombreuses directions appartenant à différents axes au niveau central sont représentées par un seul service et division au niveau régional. Il s'agit du rattachement du Service des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques (SIIPFAJ) des DREN et de la Division des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques (DIIPFAJ) des CISCO.

La Direction des Enseignements Obligatoires (DEO), la Direction de l'Enseignement Secondaire (DES), la Direction de l'Éducation Non Formelle (DENF) appartiennent à l'axe « accès » tandis que la DEXAMC à l'axe « qualité ». Or, ces quatre directions techniques sont regroupées en un seul service ou division au niveau des services techniques déconcentrés.

S'agissant de la DREN Alaotra Mangoro, trois services ne sont pas mis en place, à savoir :

- ✚ le Service des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques (SIIPFAJ) ;
- ✚ le Service du Contrôle, de l'Audit Interne et de l'Inspection Administrative et Financière (SCAIIAF) ;
- ✚ le Service de Suivi des Organismes Rattachés (SSOR).

En ce qui concerne la standardisation des opérations, le MEN dispose d'un Guide GRH (Gestion des Ressources Humaines). Les mouvements du personnel comme le recrutement et les affectations² sont régis par des lois, des décrets, des arrêtés et des notes de services.

Cependant, des procédures prévues par le guide GRH relatives à l'expression des besoins des directions et services n'ont pas été respectées.

En matière de communication, le Ministère n'a pas d'outils standardisés.

Par ailleurs, des directions au sein du MEN ne disposent pas de guide ou de manuel de procédures à l'instar de la Direction des Systèmes d'Information (DSI), la Direction de la Planification de l'Education (DPE), la DEXAMC, l'Unité de Communication (UCOM).

¹ Anciennement dénommée Direction de l'Éducation Fondamentale et de la Petite Enfance (DEFPE)

² 2 types d'affectation :

- Affectation sur demande : après avis favorable du chef d'établissement et avec la signature du chef CISCO et ce en fonction des effectifs de l'établissement d'origine de l'enseignant et les besoins de l'établissement accueillant (cela nécessite la collaboration de la division planification (DPL) et/ou le service de la planification régionale (SPL) à travers l'utilisation des FPE)

- Affectation par nécessité de service

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Education Nationale :

-  *de veiller à la précision des différentes missions et attributions des structures dans les textes légaux et réglementaires régissant l'organisation du Ministère ainsi que ceux des organismes rattachés ;*
-  *de diffuser dans les plus brefs délais toutes modifications de l'organisation et des attributions du Ministère ou de ses organismes rattachés et de réaliser des séances de vulgarisation dans ce sens au niveau central et au niveau régional.*
- *à court terme, de :*
 -  *accélérer la validation des MARE (Missions, Attributions, Responsabilités et Ethique) des Directions et Services ;*
 -  *respecter les procédures prévues par le guide GRH, entre autres, l'établissement de l'expression des besoins en RH des directions et services tant au niveau central qu'au niveau des STD;*
- *à moyen terme de :*
 -  *rattacher la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC) à la Direction Générale en charge de la Pédagogie (DGP) afin d'améliorer la coordination et la fluidité de la communication;*
 -  *organiser les services et divisions des Services Techniques Déconcentrés selon les axes stratégiques à savoir "gouvernance, accès et qualité" et ce afin de faciliter la coordination avec les structures de rattachement;*
 -  *mettre en place les services au niveau régional prévus par l'organigramme en vigueur ;*
 -  *élaborer et mettre en œuvre une stratégie et un plan de communication ainsi que des guides et/ou manuels de procédures pour les directions et services qui n'en disposent pas.*

III- AUDIT DU MECANISME FANOME, gestions : 2021-2024

L'Etat Malagasy, à travers son Plan Emergence Madagascar (PEM) 2019-2023, a défini dans le Socle Social : Capital humain « Hiadana sy ho finaritra » l'Engagement n°05 que la santé est un droit inaliénable pour chaque citoyen, en référence à l'Objectif de Développement Durable (ODD) n°03 « Bonne santé et bien-être ». Le mécanisme de mise à contribution FANOME³ intervient dans l'atteinte de cet objectif.

Institué au niveau des formations sanitaires publiques, notamment au niveau des centres de santé de base (CSB), le mécanisme FANOME vise à assurer la disponibilité permanente des médicaments essentiels et à faciliter l'accessibilité de la population aux soins, y compris les démunis.

Le thème « *Audit du mécanisme FANOME* », gestions 2021 à 2024, a été retenu par la Cour afin d'apporter son appréciation sur le respect des dispositions mises en place et la performance des actions mises en œuvre par le Ministère en charge de la Santé Publique dans le fonctionnement du mécanisme FANOME.

³ Financement pour l'Approvisionnement Non-Stop des MEDicaments, ou Fandrasain'Anjara NO Mba Entiko.

L'objectif global est ainsi de « *vérifier si le mécanisme de mise à contribution FANOME au niveau des centres de santé de base de niveau II (CSB II) répond aux objectifs de disponibilité permanente en médicaments essentiels et d'accessibilité de la population y compris les démunis, dans un esprit de responsabilisation et d'appropriation communautaire* ».

L'audit conclut que plusieurs points de non-conformité impactent la performance de ce mécanisme. Ainsi des actions restent à entreprendre par le Ministère en charge de la santé publique pour que le mécanisme FANOME réponde aux objectifs de disponibilité permanente en médicaments essentiels et assure l'accessibilité de la population y compris les démunis aux soins. D'autant plus, en réponse au rapport provisoire de la Cour, le Ministère en charge de la santé publique conforte les constats de la Cour et s'aligne sur les recommandations avancées par l'élaboration d'un plan d'action y afférent, annexé au présent rapport⁴.

Cette conclusion s'appuie sur les faits constatés durant l'audit. Les observations ainsi que les recommandations ressortant des analyses portant sur la performance du mécanisme FANOME ont été développées autour des trois (03) objectifs de vérification suivants :

3.1 Objectif de vérification n°01 : « vérifier la mise en place et l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme FANOME »

Cette partie évalue si les structures et les acteurs prévus par le mécanisme FANOME sont en place et fonctionnels au niveau des Centres de Santé de Base (CSB).

La Cour a relevé :

- Le non-exercice des attributions dévolues aux acteurs en charge du mécanisme FANOME ;
- L'insuffisance ou la non-existence des outils de gestion au niveau des centres de santé de base ;
- L'absence de dispositif de sécurisation des actifs pour le bon fonctionnement du mécanisme ;
- le paiement non régulier des indemnités et la non prise en charge de la solde des Dispensateurs et des gardiens des centres de santé de base.

La Cour recommande au Ministère en charge de la Santé publique de :

 *En collaboration avec le Ministère en charge de la Décentralisation :*

- *renforcer les capacités des autorités locales dans la gestion du mécanisme FANOME ;*
- *assurer un suivi régulier des attributions dévolues aux communes dans la gestion du mécanisme ;*
- *effectuer un suivi régulier effectif du versement des indemnités des Dispensateurs et des gardiens des centres de santé de base (CSB) ;*
- *solliciter les communes de rattachement des CSB en vue de la prise en charge de la solde des Dispensateurs et des gardiens*

 *renforcer les capacités des Présidents et Trésoriers des comités de gestion au niveau des CSB ;*

 *doter les Présidents et Trésoriers des comités de gestion de la réglementation régissant le mécanisme FANOME, notamment le Guide FANOME ;*

⁴ Cf. Lettre n°258-MSANP/SG/DGFS du 02 octobre 2025 sur les suites aux recommandations de l'audit du mécanisme FANOME

-  *s'assurer de la disponibilité permanente des outils de gestion au niveau des CSB, y compris les outils de gestion comme les livres de banque et de caisse pour les Trésoriers ;*
-  *s'assurer que les services de district de santé publique effectuent correctement leur mission de suivi :*
 - *de la mise en place des Trésoriers de comité de gestion au niveau des CSB ;*
 - *des attributions dévolues aux Chefs CSB ;*
 - *des attributions dévolues aux Dispensateurs des CSB ;*
 - *des CSB dans la mise en place des dispositifs de sécurisation des actifs ;*
 - *du correct affichage au public du prix des médicaments au niveau des CSB*

3.2 Objectif de vérification n°02 : « vérifier l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME »

Cette partie évalue si le mécanisme permet d'assurer, d'une part, la disponibilité permanente des médicaments essentiels et, d'autre part, l'offre de soins adéquats aux populations vulnérables.

La Cour a constaté les lacunes suivantes :

- a) **Indisponibilité de médicaments** :* Des médicaments traceurs essentiels ne sont pas disponibles en permanence au niveau des centres audités. Cette situation est due à des problèmes d'approvisionnement depuis la centrale d'achat (SALAMA), aux difficultés financières des CSB, à une méconnaissance du mécanisme et à des cas de détournements.
- b) **Médicaments inadaptés** :* Certains médicaments traceurs sont partiellement utilisés, car ils sont jugés inadaptés par les prescripteurs en raison de la complexité de leur usage, de leur coût ou des préférences des patients.
- c) **Gestion défaillante du Fonds d'Équité** :* Les listes de personnes démunies ne sont pas établies correctement ou ne sont pas mises à jour. Le fonds est parfois utilisé de manière abusive pour des dépenses non prévues, comme les frais de médication du personnel de la formation sanitaire.
- d) **Non mobilisation du Fonds d'Équité** :* L'absence de nomination des signataires (Maire ou son représentant et Trésorier) bloque ou complique l'utilisation des fonds destinés aux plus démunis.

La Cour recommande :

-  *Au Ministère en charge de la Santé Publique de :*
 - *Prendre des mesures pour s'assurer de la disponibilité des médicaments traceurs essentiels au niveau de SALAMA ;*
 - *Mettre à jour la liste des médicaments traceurs essentiels suivant les besoins réels ;*
 - *S'assurer de l'accessibilité des prix des médicaments traceurs essentiels ;*
 - *S'assurer du suivi de la correcte utilisation du fonds d'équité conformément au Guide ;*
 - *S'assurer de la nomination régulière des signataires du fonds d'équité prévus par le Guide FANOME.*
-  *Au Ministère en charge de la Santé Publique, en collaboration avec le Ministère en charge de la Décentralisation, sur la base des dispositions du Guide FANOME de concevoir, diffuser, et appliquer un Guide simplifié d'identification des démunis*

3.3 Objectif de vérification n°3 : Vérifier la performance financière du mécanisme FANOME

Cette partie examine si la performance financière du mécanisme FANOME est garantie de manière à assurer sa pérennité au niveau des CSB.

La Cour a constaté :

- a) *Une faible performance des recettes* du mécanisme, due à une faible proportion d'ordonnances servies, à la dépendance des pharmacies communautaires (PhaGeCom) vulnérables aux renflouements par le ministère central et à des délais de remboursement inadaptés du système VOUCHER qui fonctionne en parallèle avec le mécanisme.
- b) *Des parts de recettes insuffisantes consacrées à l'achat de médicaments*, en raison d'un renouvellement de stock déficient et de la non-constitution de fonds de réserve.
- c) *Des recettes insuffisantes consacrées au fonctionnement du Comité de Gestion (CoGe)*, principalement à cause du non-respect de la répartition des dépenses et de l'augmentation des frais de livraison pour les CSB difficiles d'accès.

Pour y remédier, la Cour recommande principalement :

-  *Au Ministère en charge de la Santé Publique d'assurer une disponibilité satisfaisante des médicaments essentiels au niveau des PhaGeCom.*
-  *Elle lui recommande également de :*
 - *Inciter les Chefs CSB à réaliser des activités de sensibilisation auprès de la population pour améliorer la fréquentation de leur formation sanitaire ;*
 - *Identifier les PhaGeCom les plus vulnérables et cibler leurs besoins réels à travers le renflouement FANOME ;*
 - *Assurer la périodicité des contributions en médicaments à travers le renflouement FANOME ;*
 - *S'assurer que les dates de péremption des médicaments objet de renflouement FANOME permettent aux PhaGeCom bénéficiaires de les écouler convenablement par rapport à leur rythme de consultation ;*
 - *Adapter le délai de remboursement des ordonnances-factures prises en charge par le système VOUCHER par rapport au rythme d'approvisionnement des PhaGeCom. Ce délai doit être inférieur au rythme d'approvisionnement des PhaGeCom pour leur permettre d'assurer la disponibilité des médicaments à leur niveau ;*
 - *Réviser la part des recettes consacrées à l'achat de médicaments au niveau des CSB à hauteur des prix d'achat au niveau des PhaGDis ;*
 - *Réviser les procédures de livraison de médicaments pour les CSB inaccessibles de manière à alléger les coûts y afférents.*

IV- AUDIT SUR LES ACTIVITES DE PROMOTION DE LA DESTINATION MADAGASCAR EFFECTUEES PAR LE MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT (MTA) ET SES DEMEMBREMENTS COUVRANT LA PERIODE POST-COVID DE 2021 A 2024

En 2025, la Cour a procédé à l'audit sur les activités de promotion de la destination Madagascar effectuées par le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (MTA) et ses démembrements couvrant la période post-Covid de 2021 à 2024. L'audit vise à déterminer dans quelle mesure lesdits acteurs assurent la promotion de la destination du pays de manière à contribuer à son développement économique et plus précisément à vérifier si lesdites activités sont pertinentes, efficaces et suffisantes. Ci-après les constatations qui en découlent :

4.1 Sur la pertinence des activités de promotion de la destination

- a) Insuffisance d'implication de l'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) dans la définition de la politique et stratégie en matière de promotion touristique.** Les activités de l'ONTM, faisant office d'Organisme de Gestion de la Destination (OGD) à Madagascar et qui devrait définir lui-même la stratégie de promotion de la destination, sont limitées au marketing, à celles d'une plateforme de dialogue secteur public-privé et se cantonnent à s'aligner sur les objectifs définis par le Ministère. Cela reflète une absence de coordination et entraîne une faible implication du secteur privé dans la mise en œuvre de la politique de la destination.
- b) Absence de stratégie marketing à long terme de l'ONTM sur la promotion de la destination Madagascar.** Faute de moyens, les stratégies marketing en place sont établies annuellement et non à long terme, ce qui ne favorise pas la visibilité, l'image et la compétitivité de la destination.
- c) Incohérences dans les données statistiques sur le tourisme.** Compte tenu du problème de consolidation des données émanant de diverses sources et l'absence de suivi et de coordination entre ces dernières, les statistiques ne sont pas fiables, précises, opportunes et comparables. Le risque de mauvaises orientations stratégiques et d'analyses erronées du secteur est à craindre.
- d) Absence d'enquête et d'évaluation de la satisfaction des touristes.** Ni le MTA ni l'ONTM n'effectue d'évaluation de satisfaction des touristes, ce qui ne garantit pas l'adéquation des offres aux attentes des visiteurs et la compétitivité de la destination.

Ainsi, l'audit conclut que le Ministère en charge du Tourisme et ses démembrements ont du mal à mettre en place une approche stratégique efficace et coordonnée des activités de la promotion de la destination. Ces dernières sont freinées par l'insuffisance d'implication de l'ONTM dans la définition de la politique en la matière, l'absence de vision marketing à long terme, de données fiables et d'évaluation de la satisfaction des touristes.

4.2 Sur les caractères efficace et suffisant des activités de promotion de la destination

- a) Dépendance envers les marchés traditionnels malgré une percée sur les nouveaux marchés émetteurs cibles.** Une stratégie de promotion insuffisante au niveau des nouveaux marchés cibles (Chine, Inde, Europe de l'Est, Johannesburg...), l'absence d'objectifs chiffrés et l'insuffisance de moyens financiers sont à l'origine de ce constat et ne favorisent pas l'atteinte des objectifs du Ministère en matière d'arrivée des touristes et de diversification des marchés émetteurs.
- b) Non atteinte des objectifs en nombre de touristes.** Entre 2021 et 2024, les objectifs touristiques n'ont jamais été atteints, en raison d'estimations trop ambitieuses, d'une faible connectivité aérienne, de l'insuffisance du budget de promotion et de la diffusion d'image négative du pays compromettant la mise en place d'une politique économique adéquate et la confiance des acteurs.
- c) Non exploitation de certaines régions et sites à potentialités touristiques.** Le manque d'intérêt des professionnels du secteur et la faiblesse des infrastructures (routières, aériennes, ferroviaires, maritimes, d'hébergement) dans ces zones et sites touristiques limitent leur promotion, réduisent les arrivées touristiques et freinent leur développement.

L'audit révèle que les activités pour promouvoir la destination Madagascar ne sont pas pleinement efficaces et suffisantes vu que les objectifs fixés en nombre de visiteurs ne sont pas atteints, qu'il y a une dépendance persistante aux marchés traditionnels malgré le recours à

des marchés émergents ciblés et que certains sites et régions à forts potentiels ne font pas l'objet de promotion.

Face à ces constats, la Cour recommande :

a) Au Ministère en charge du Tourisme de :

-  *intégrer l'ONTM dans le processus de définition de la stratégie de promotion de la destination ;*
-  *assurer la mise en œuvre du volet promotion de la destination de la feuille de route 2024-2028 ;*
-  *établir une méthodologie rigoureuse dans la gestion des statistiques et mettre en œuvre une gestion informatique coordonnée des informations sur le tourisme ;*
-  *assurer le suivi régulier et le contrôle des vignettes touristiques ;*
-  *définir des objectifs réalistes et réalisables en matière d'arrivée de touristes ;*
-  *diversifier les sources de financement pour les activités de promotion et renforcer la communication et le marketing ;*
-  *mettre à jour la liste des sites touristiques dans tout Madagascar et proposer des mesures incitatives (financières, fiscales, partenariales) aux acteurs du tourisme ;*
-  *saisir le Gouvernement sur l'importance et l'urgence de réhabiliter les routes, de rétablir les lignes aériennes internationales, régionales, et domestiques, de développer le transport ferroviaire et fluvial et d'assurer la sécurité des voyageurs et touristes.*

b) Au Ministère en charge du Tourisme et l'ONTM de :

-  *coordonner leurs activités pour la mise en place d'un système et des outils de collecte et d'analyses de données ;*
-  *définir des priorités claires afin d'orienter les activités de promotion et l'allocation des moyens ;*
-  *établir des objectifs chiffrés, notamment en nombre de touristes, pour les différents marchés (traditionnels et émergents) ;*
-  *mobiliser les dispositifs nécessaires pour accroître le nombre de participants aux différents salons dans les marchés émetteurs cibles.*

c) A l'ONTM de :

-  *élaborer une stratégie marketing et un plan d'actions pluriannuel sur la destination Madagascar en phase avec la feuille de route pluriannuelle du Ministère ;*
-  *procéder au renforcement des capacités en matière de suivi-évaluation et planification stratégique ;*
-  *associer et inciter les ORT à mettre en place une stratégie marketing et un plan d'actions pluriannuels de leur région respective ;*
-  *harmoniser les activités de promotion de la destination vers les régions effectuées par le secteur privé et les acteurs internationaux avec la politique du Ministère ;*
-  *diversifier les produits touristiques notamment la promotion du tourisme d'aventure (camping, randonnée, vélo, parapente, trekking...).*

V- AUDIT DE LA PERFORMANCE DU PLAN NATIONAL D'ADAPTATION (PNA) AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE DANS LES SECTEURS BIODIVERSITÉ ET FORESTERIE : 2018-2023.

A l'issue de l'audit de performance du Plan National d'Adaptation (PNA) au changement climatique et sa mise en œuvre dans les secteurs biodiversité et foresterie, les insuffisances sur les cinq domaines de vérification sont résumées ci-après :

5.1 Sur l'alignement du PNA aux objectifs de l'Accord de Paris

- a) **Décalage entre l'engagement politique et la mise en œuvre technique :** Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris (article 7, point 9), Madagascar a élaboré son PNA aux changements climatiques. Ce processus est initié en 2012, mais n'a abouti à la finalisation de ce Plan qu'en décembre 2021, soit cinq ans après la ratification de l'Accord par le pays. Ce retard de finalisation s'explique par la complexité institutionnelle, la multiplicité des acteurs impliqués et la diversité des secteurs concernés, révélant ainsi un décalage entre l'engagement politique et la mise en œuvre technique.
- b) **Insuffisance dans l'analyse de vulnérabilité :** Les impacts climatiques ont été identifiés mais peu détaillés, en particulier en ce qui concerne les disparités sociales et de genre. Certaines régions fortement touchées n'ont pas été couvertes. L'approche reste sectorielle, sans priorisation claire des personnes vulnérables. Bien que la dimension genre ait été reconnue et intégrée dans le cadre du PNA, l'attention portée aux populations vulnérables reste insuffisante.
- c) **Financement sous-estimé :** Le PNA propose douze programmes d'adaptation pour huit secteurs prioritaires. Les coûts de mise en œuvre de ces programmes ont été largement sous-estimés. En effet, initialement évalués à 273 millions USD, ils ont été révisés à plus de 2,4 milliards USD en 2024. Cette sous-estimation pourrait compromettre la mise en œuvre du PNA, d'autant plus que le plan dépend fortement de ressources externes.

Ainsi, la Cour recommande à court terme au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

- ✚ Documenter de manière exhaustive les impacts identifiés dans le PNA ;
- ✚ Prendre en compte la représentativité de toutes les régions tout au long du processus pour garantir la validité et l'inclusivité des données ;
- ✚ Explorer tout mécanisme de financement relatif aux changements climatiques ;

5.2 Sur la gouvernance du PNA

a) **Un socle institutionnel et législatif bien établi :** La gouvernance du PNA repose sur un socle institutionnel, législatif et réglementaire structuré, visant à intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques publiques. Ce dispositif s'appuie sur des instruments normatifs majeurs tels que la Charte de l'Environnement Malagasy, la Politique Générale de l'État (PGE), le Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique (PANLCC), la Politique Nationale de l'Environnement pour le Développement Durable (PNEDD), ainsi que les décrets encadrant les missions du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD).

b) Défi dans la coordination : La coordination interinstitutionnelle est assurée par des entités telles que le Comité Interministériel de l'Environnement (CIME) et le Bureau National du Changement Climatique et de la REDD+ (BN-CCREDD+). Cependant, des contraintes persistent, notamment en matière de ressources humaines, de coordination intersectorielle et de gestion des données.

c) Elaboration participative par les ministères du PNA mais implication limitée du secteur privé : Le processus d'élaboration du PNA a mobilisé un large éventail d'acteurs à travers des consultations aux niveaux national et régional, incluant les ministères, les collectivités territoriales, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Toutefois, la participation effective du secteur privé et des organisations non gouvernementales demeure limitée, en raison d'un manque de clarté quant à leurs rôles et responsabilités.

d) Insuffisance dans le suivi-évaluation : Bien qu'un cadre de suivi-évaluation ait été formellement intégré au PNA, celui-ci présente des insuffisances notables : absence de mécanismes opérationnels, indicateurs inadaptés à l'évaluation des impacts, et incapacité à distinguer les actions spécifiques au PNA dans les systèmes existants. Ces lacunes compromettent la mesure des résultats, l'évaluation périodique et l'ajustement stratégique des interventions.

Un tableau de bord exploitable est effectivement disponible au niveau du Bureau National CCREDD+, offrant une base technique pour le suivi de la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation (PNA), mais son utilisation concrète reste peu documentée.

Pour améliorer l'efficacité de la gouvernance du PNA, la Cour recommande :

a) au Gouvernement sous l'impulsion du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

-  *Renforcer l'engagement de toutes les parties prenantes et développer des stratégies au cours des différentes phases du PNA afin de promouvoir l'appropriation du plan ;*
-  *Améliorer et favoriser une communication efficace et continue entre les ministères, les départements et les autres organismes du secteur public afin de garantir des efforts coordonnés pour atteindre les objectifs du PNA ;*

b) au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

- Inclure dans le cadre global de suivi et d'évaluation les éléments suivants tels que des indicateurs de performance clairs du PNA et des examens périodiques pour évaluer les réalisations et relever les défis.*
- Mettre en place un système spécialisé de suivi et d'évaluation pour le PNA, hébergé sur une plateforme numérique appropriée pour garantir l'accessibilité et l'efficacité.*

5.3 Sur la prise en compte du principe de l'inclusivité

a) Absence de consultation directe des groupes vulnérables : Les consultations menées dans les 22 régions du pays entre 2019 et 2021, ont principalement impliqué des représentants institutionnels et sectoriels. Les populations vulnérables les plus exposées aux effets du changement climatique n'ont pas été directement consultées. Cette absence de participation pourrait limiter la pertinence et l'appropriation des actions du PNA par ces groupes

b) Actions peu explicites en faveur des groupes marginalisés. Le PNA adopte une approche sectorielle et programmatique, intégrant certaines considérations pour les groupes vulnérables dans des programmes spécifiques, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de la gestion des risques climatiques et de la santé. Toutefois, ces mesures restent souvent générales et ne couvrent pas systématiquement tous les groupes marginalisés. Certaines priorités sectorielles, comme celles liées aux zones côtières, ne mentionnent que les hommes et les femmes, sans référence explicite aux autres catégories vulnérables.

La Cour recommande au MEDD de :

- ✚ Établir des indicateurs portant sur les questions de vulnérabilité en matière de changement climatique afin de faciliter le suivi et l'évaluation du principe de l'inclusivité dans le cadre de la mise en œuvre du PNA.

5.4 Sur l'alignement de la stratégie nationale sur la biodiversité et la politique forestière avec le PNA.

Des documents en cohérence mais nécessité de mettre à jour :

La confrontation du plan sectoriel pour la biodiversité et la politique forestière avec le PNA a conduit aux observations suivantes :

- Les trois axes stratégiques du PNA sont retracés dans les deux plans sectoriels.
- Les priorités stratégiques du secteur biodiversité et foresterie prévues dans le PNA sont également retracés dans les deux plans sectoriels.

Toutefois, parmi les 17 activités du PNA certaines ne sont pas retracées dans lesdits plans sectoriels mais cela n'entraîne pas de contradiction entre les plans.

En outre, la stratégie et les plans d'actions nationaux pour la biodiversité 2015 - 2025 expirera fin d'année 2025.

Ainsi, la Cour recommande à court terme au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

- ✚ Elaborer une nouvelle stratégie et des plans d'actions nationaux sur la biodiversité alignés sur le PNA 2021 étant donné que le plan actuel expirera en 2025 ;
- ✚ Mettre à jour la politique forestière et le Plan Directeur Forestier National 2019-2029.

5.5 Sur la mise en œuvre du PNA à travers les cas de biodiversité et de foresterie

Trois programmes du PNA sont liés au secteur biodiversité et foresterie à savoir :

- le programme 1 : Mise en place d'une Ceinture Verte pour renforcer la lutte contre la désertification et la résilience au changement climatique
- le programme 7 : Accélération du reboisement par l'opérationnalisation du mécanisme REDD+ et le développement de services écosystémiques
- le programme 8 : Amélioration de la conservation des forêts naturelles et de la gestion des aires protégées intégrant l'aménagement de zones refuges climatiques à l'intérieur et dans les périphéries

L'appréciation de performance de l'efficacité du PNA à travers ces trois programmes a mis en exergue les observations ci-après :

a) Difficultés dans l'évaluation des activités des trois programmes

Faute de rapport spécifique sur l'état d'avancement de ces programmes en particulier et du PNA en général et compte tenu du fait que les activités de ces 3 programmes sont assimilées aux missions et attributions habituelles du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), les réalisations décrites dans le rapport d'activités du MEDD ne sont pas explicitement imputables aux réalisations du PNA.

b) Insuffisance des ressources disponibles pour la mise en œuvre des programmes

Les financements de ces 3 programmes se heurtent à des insuffisances causées par la méconnaissance des acteurs responsables de leur mise en œuvre des différents mécanismes de financement existants et qui peuvent entraîner la non-réalisation de certaines activités des programmes.

De plus, l'absence d'informations précises et détaillées sur le financement d'un programme ne permet pas d'évaluer les besoins de financement encore nécessaires à sa mise en œuvre et dans une plus grande mesure, cette situation peut impacter sur l'effectivité du PNA.

De ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

-  *Mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation dédié aux programmes du PNA ;*
-  *Fournir aux gestionnaires de programmes des informations et une formation sur divers mécanismes de financement climatique afin d'améliorer leur compréhension et leur capacité à obtenir des financements de manière efficace.*

VI- AUDIT DES ETATS FINANCIERS DE L'AGENCE MALGACHE DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE – EXERCICE 2023

La Cour a effectué l'audit des états financiers de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture (AMPA) pour l'exercice du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 conformément aux dispositions de l'article 405 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 et celles de l'article 23 du décret n° 2005-376 du 22 juin 2005 portant création de l'AMPA.

Les constatations de l'audit sont résumées ci-dessous :

6.1 Sur les recettes :

a) Ineffectivité de la dotation annuelle garantie de l'Etat

Le décret portant création de l'AMPA prévoit comme principale ressource de l'établissement une dotation annuelle garantie de l'Etat constituée « d'au moins 80% des recettes de l'Etat émanant du secteur halieutique et aquacole ». Cependant, depuis sa création l'AMPA n'a pas reçu cette dotation de l'Etat.

b) Non-respect du principe de rattachement à l'exercice comptable

Les recettes de la formation au profit des pisciculteurs réalisée en 2023 n'ont pas été comptabilisées en produits (classe 7) mais sont restées en compte d'attente (471 « *Compte d'attente : ordre de recette* ») à la fin de l'exercice.

Il en est de même concernant les recettes provenant de la vente de matériels condamnés de l'établissement en 2021. Elles sont comptabilisées en tant que produits opérationnels, compte

75211 « *Produits sur cession de véhicules* » en 2023 parce qu'elles n'ont été inscrites au budget qu'en 2023.

6.2 Sur les dépenses :

a) Défaillance du système de contrôle interne en matière de procédure d'utilisation de carburant

Certaines dépenses en carburant de l'AMPA ne peuvent pas être déductibles de l'impôt sur les revenus car elles sont sans rapport avec les activités de l'établissement. En l'absence de pièces justificatives y afférentes, ces dépenses en carburant ne peuvent pas être imputables à l'AMPA et par conséquent, ne peuvent pas faire l'objet d'une déduction de l'impôt sur les revenus.

b) Non-conformité aux règles et procédures des dépenses publiques et des marchés publics

L'examen du compte financier de l'AMPA, exercice 2023, a permis de relever que les fournisseurs exécutent les commandes avant que les responsables de l'AMPA ne procèdent à l'engagement financier des dépenses y afférentes. Les titres d'engagement financier ne sont établis qu'une fois les commandes ou les prestations sont livrées. En d'autres termes, il s'agit d'une régularisation du titre d'engagement financier. Toutes les dépenses effectuées par l'établissement sont concernées par cette situation.

c) Affiliation simultanée à deux régimes de retraite distincts pour une même activité professionnelle

Il a été constaté qu'un agent de l'AMPA bénéficie d'une double affiliation à deux régimes de protection sociale distincts et par conséquent, à deux régimes de retraite différents pour un même poste et une même activité professionnelle. En effet, l'administration verse simultanément des charges patronales à la CPR (Caisse de Prévoyance et de Retraite pour le régime des agents EFA) et à la CNaPS (Caisse Nationale de Prévoyance Sociale pour le régime privé). Cette situation constitue une violation du principe légal de non-cumul statutaire, interdisant une double affiliation pour une même activité professionnelle. Un agent ne peut relever à la fois du statut d'agent public (CPR) et de salarié de droit privé (CNaPS) pour le même emploi.

6.3 Sur les impôts :

Impôts différés : absence d'information dans l'annexe

Aucune information concernant les impôts différés ne figure dans les annexes des états financiers de l'exercice 2023. Or, les annexes ont pour rôle de fournir des informations supplémentaires qui éclairent et expliquent les éléments des états financiers. De ce fait, l'absence d'informations sur les impôts différés dans les annexes risque d'induire en erreur les utilisateurs des états financiers.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

-  à court terme au Ministère en charge de la Pêche et de l'Economie Bleue et au Ministère en charge de l'Economie et des Finances d'aligner les ressources de l'AMPA aux missions qui lui sont dévolues.
-  à l'AMPA de veiller au strict respect des procédures en matière de marchés publics.
-  à court terme à l'AMPA de :

- ✚ veiller au respect du principe de rattachement à l'exercice comptable et aux prescriptions de la circulaire budgétaire selon lesquelles « la perception de recettes non prévues dans le budget approuvé d'un EPN (sans crédits ouverts) devrait faire l'objet d'un budget rectificatif si elles sont rattachées à l'exercice concerné » ;
- ✚ renforcer le contrôle interne et le suivi des diverses rubriques du budget lors de l'élaboration du budget ;
- ✚ de mettre en place un système formalisé et transparent pour les critères d'utilisation de carburant qui suppose, entre autres, la mise en place d'un carnet de route à bord des voitures. La flotte de véhicule devrait être bien identifiée pour chaque quantité de carburant utilisée et le nombre de kilomètre effectué par jour ;
- ✚ de prendre les mesures adéquates sur la régularisation de la situation de l'employé concerné .

- **Avis de la Cour sur la régularité et la sincérité des états financiers**

À notre avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'AMPA au 31 décembre 2023, ainsi que de sa performance financière et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément au PCG 2005.

La Cour estime que les éléments probants obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder son avis.

VII- SUPERVISION AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER DU PROJET PACFC I – EXERCICE 2024

La Cour des comptes a procédé à la supervision de l'audit externe comptable et financier du Projet d'Aménagement de Corridors et de Facilitation du Commerce (PACFC I) pour l'exercice 2024, conformément à sa mission prévue par la loi organique le rapport d'Etude du projet et le protocole d'accord conclu entre la Cour des comptes et la Cellule d'exécution du projet. Ce projet d'envergure, financé par la BAD, l'Union européenne et l'État malagasy, vise à renforcer l'intégration régionale par l'amélioration des infrastructures routières dans le sud de Madagascar.

La Cellule d'Exécution du Projet (CEP), placée auprès de l'Agence Routière, assure la maîtrise d'ouvrage. La CEP pilote également le projet Mangoky qui consiste en la construction d'un pont sur le fleuve Mangoky, cofinancé par des bailleurs arabes et qui a fait également l'objet de la supervision de la Cour.

La mission de supervision, menée selon les normes ISSAI, a porté sur l'examen du travail de l'auditeur externe, le cabinet ACS et l'évaluation de la régularité, de la conformité et de la qualité de l'information financière.

Les constats relevés par la Cour concernent :

7.1 La gouvernance du projet, marquée par l'absence d'un document officiel prorogeant le PACFC I au-delà de la date initialement prévue de décembre 2024. Cette situation soulève des incertitudes sur la régularité des engagements financiers pris après cette échéance. Par ailleurs,

la procédure de passation des marchés reste perfectible, avec des délais anormalement longs, parfois compris entre 80 et 120 jours, entre l'attribution d'un marché et l'émission de l'ordre de service, ce qui perturbe le bon déroulement des activités.

7.2 Sur le plan comptable, la Cour a constaté des lacunes dans la qualité des notes annexes aux états financiers, ainsi qu'un recours partiel aux normes IFRS, dérogation qui mériterait d'être mieux encadrée. A cela s'ajoute, une absence de traçabilité des contributions nationales, notamment celles versées sous forme de TVA et de paiements directs des dépenses, assurés par le Trésor.

7.3 La gestion budgétaire des deux phases du projet PACFC I et PACFC II soulève des questions, les clés de répartition des charges communes n'étant pas formalisées. De même, les revalorisations salariales observées ne sont pas appuyées par des avenants écrits aux contrats de travail, ce qui fragilise tant la régularité que la sécurité juridique de ces ajustements. Pour remédier à ces insuffisances, la Cour recommande de formaliser dans les meilleurs délais la prolongation du projet PACFC I, de renforcer la coordination dans les procédures de passation de marchés, d'assurer une traçabilité exhaustive des contributions nationales, et de régulariser les augmentations salariales par des actes contractuels appropriés.

Tout en n'émettant pas d'observations particulières sur la sincérité et la fiabilité des états financiers produits pour l'exercice 2024, la Cour formule des réserves quant à l'opinion relative à l'utilisation efficiente des fonds. Elle estime en effet, qu'un audit comptable et financier ne permet pas de s'y prononcer et qu'un audit de performance serait plus approprié pour évaluer les aspects liés à l'économie et à l'efficacité des dépenses engagées.

En conclusion, la Cour salue les efforts entrepris par la Cellule d'Exécution du Projet, mais souligne la nécessité de renforcer la gouvernance, la transparence et la performance dans la gestion des projets financés par des ressources extérieures. Et pour toute cellule d'exécution ou projet sur financement extérieur, chaque fin de phase et/ou de projet mérite des préparatifs sur le sort du reliquat et de la clarté de répartition du patrimoine laissé par un don ou dette de l'Etat.



VIII- CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Les activités juridictionnelles réalisées sur les comptes des collectivités territoriales décentralisées ont permis de déceler plusieurs anomalies sur l'exécution des opérations publiques, notamment en matière de dépenses ;

En effet, conformément à l'article 13b du décret n°2005-003* et l'article 11 de l'ordonnance n°62-081*, le comptable est tenu de vérifier la qualité de l'ordonnateur, l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, la validité de la créance, la disponibilité des fonds ou valeurs, l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits et la validité de la quittance, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Cependant, les irrégularités, récapitulées dans les tableaux ci-dessous, montrent que beaucoup de paiement ont été effectués sans que des contrôles aient été faits par les comptables concernés.

A cet effet, des preuves de reversement ont été jointes à leur endroit et des débet ont été prononcées à leur encontre.

1- Défaut du contrôle de l'application des lois et règlements

IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Non prévu par les textes	Paiement d'indemnités de logement du Maire et du Secrétaire Général (Exercice 2010)	Commune Urbaine d'Ambanja	Jugement de débet n°21/24/JDB/TFD/ABJ du 04 juillet 2024	1 800 000,00
	Paiement d'indemnités de logement du Maire et du Secrétaire Général (Exercice 2010)	Commune Urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 06/24/JDB/TFB/ADP du 03 juillet 2024	3 000 000,00
Paiement indu	Paiement de remises aux percepteurs auxiliaires des tickets de marché et au régisseur	Commune rurale de Faratsiho	Jugement n° 9/2025/JD/TF/ANTA du 29 juillet 2025	458 555,00
Paiement indu	Paiement d'indemnité de logement (Exercice 2021)	Commune urbaine d'Ankazobe	Jugement n° 4/2025/JD/TF/ANTA du 11 février 2025	616 000,00



IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Païement de dépenses sous réquisition inopérante	Indemnités des membres du CFFA (Centre de Formation du Football d'Andoharanofotsy) pour assister à la coupe de Madagascar du 12 au 15 juillet 2021 à Fianarantsoa	CR Andoharanofotsy	Jugement n° 24/2025/JD/TF/ANTA du 7 octobre 2025	1 080 000,00
Trop payé	Païement d'indemnités de fonction des quartiers mobiles (exercice 2010)	Commune Urbaine d'Ambanja	Jugement de débet n°21/24/JDB/TFD/ABJ du 04 juillet 2024	720 000,00
	Païement des remises aux percepteurs des ristournes (Exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	1 474 109,7
Trop perçu	Païement d'indemnités de fonction aux comptables (exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	1 400 000,00
Retard de dix mois et huit jours de production des comptes de gestion	Amende pour retard de production des comptes (exercice 2020)	Commune Urbaine de Maintirano	Jugement n°12-GP/TFM/24 du 27/11/2024 lu en public le 08/08/2025	327 000,00
Retard de neuf mois et huit jours de production des comptes de gestion	Amende pour retard de production des comptes (exercice 2022)	Région Sofia	Jugement n°06-GP/TFM/25 du 27/07/2025 lu en public le 08/08/2025	0,00
Trop payés d'indemnités de session	Païement d'indemnités de session (exercice 2022)	Commune rurale d'Iakora	Jugement N°18/2025/JD/TF/FIA du 25 février 2025	312 000,00
Absence de contrôle de la disponibilité des crédits	Païement indemnité de mission intérieure (exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka-Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	1 549 000,00
	Païement de salaires et accessoires du personnel permanent et indemnités, et avantages liés à la fonction du personnel non permanent (exercice 2021)			8 931 240,00
Trop payé d'indemnités de responsabilité de caisse	Païements d'indemnités de responsabilité de caisse du percepteur principal (exercice 2022)	Commune urbaine d'Ambohimahasoia	Jugement N°67/2025/JD/DB/TF/FIA du 20 août 2025	84 000,00
Sous-total 1				21 751 904,70



2- Défaut du contrôle de la validité de la créance

IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Absence des pièces justificatives	Païement des indemnités de session ordinaire du Conseil. (Exercice 2013)	Commune urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 16/24/JBD/TFD/ADP du 24 et 25 septembre 2024	720 000,00
	Païement de dépenses d'achat de consommables informatiques (exercice 2012)	Commune Urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 13/24/JBD/TFD/ADP du 24 septembre 2024	730 000,00
	Païement des salaires et accessoires du personnel permanent et des indemnités et avantages liées à la fonction du personnel non permanent (Exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	22 739 000,00
Insuffisance des pièces justificatives	Païement des indemnités de session ordinaire du Conseil. (Exercice 2012)	Commune urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 13/24/JBD/TFD/ADP du 24 septembre 2024	864 000,00
	Païement d'une dépense d'impression et reliure (Exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	505 300,00
	Païement des indemnités de chefs Fokontany et des Adjoints aux chefs Fokontany (Exercice 2014)			5 850 000,00
	Païement des dépenses d'investissements (Exercice 2020)	Région Vatovavy Fitovinany	Jugement N°34 /JD/DB/TF/FIA/2025 du 11 mars 2025	2 933 780,00
Absence des conseillers sur les fiches de présence de la session	Païement indu des indemnités de session des deux conseillers municipaux absents (Exercice 2020)	Commune urbaine de Miandrivazo	Jugement de débet n°07/2025/JD/TF/TOL du 23/10/2025	300 000,00
Absence de certifications de service fait et insuffisance de pièces justificatives	Achat des fournitures à l'imprimerie nationale achat des matériels et fourniture de CSBII (Exercice 2022)	Commune urbaine d'Ifanadiana	Jugement N°21/2025/JD/DB/TF/FIA du 10 mars 2025	2 460 500,00
Sous total 2				37 102 580,00



3- Défaut du contrôle de la validité de la quittance

IRRÉGULARITÉ	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Etat émargé non signé par le bénéficiaire	Païement des indemnités de fonction des personnels permanents de la Région (Exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	3 484 413,40
Défaut de caractère libératoire sur les titres de règlement	Païements des agents temporaires journaliers pour diverses prestations (balayage, recouvrement de recettes, gardiennage) exercice 2021	Commune urbaine de Mananjary	Jugement 09/2025/JD/DB/TF/FIA du 24 février 2025	1 565 000,00
	Païement de salaire du dispensatrice CSBII (exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka-Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	132 000,00
Sous Total 3				5 181 413,40

4- Défaut du contrôle de l'imputation exacte de la dépense

IRRÉGULARITÉ	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Erreur d'imputation de la dépense	Païement d'un achat d'un ordinateur portable et imprimantes multifonctions, imputé au compte 6116 "instruments spécialisés" au lieu de 2163 "matériels informatiques" (Exercice 2018)	Commune urbaine de Betroka	Jugement de débet n°06/2025/JD/TF/TOL du 22 /08/2025	2 500 000,00
Sous total 4				2 500 000,00
Total				66 535 898,100

IX- CONTRÔLE DES ACTES BUDGETAIRES ET MISSIONS D'ASSISTANCE

1- Pour le Tribunal Financier de Mahajanga

- Contrôle des actes budgétaires des collectivités

Le Tribunal financier de Mahajanga a rendu son Avis constatant le caractère obligatoire des indemnités de fonction de l'ex-adjoint au Maire de la Commune rurale d'Antongomena Bevary, District Mitsinjo non payées durant l'exercice 2008 au 2015 s'élevant à Ariary 2 135 536 en adressant une mise en demeure à la Commune de prévoir dans son budget primitif 2026 des crédits suffisants pour régler ses dettes.

- Lettre du Président pour donner suite aux demandes d'Avis

La Commune urbaine de Bealanana en raison d'absence du Maire titulaire qui n'a pas pu prendre officiellement son service et sans mesure administrative prise pour pallier ce manque a demandé l'Avis du Tribunal. Ce dernier a répondu que l'Adjoint au Maire assurant l'intérim peut toujours continuer à expédier les affaires courantes de la Commune.

Pour le cas de la Commune urbaine de Mahajanga, le Tribunal constate que les contrats de certains agents EFA sont arrivés à terme sans que la Commune n'ait procédé à leur renouvellement formel ni à leur évaluation obligatoire par Bulletin Individuel de Notes (BIN). Malgré cela, ces agents ont continué à travailler. Le Tribunal estime que ce défaut de la Commune à exprimer sa volonté de résilier les contrats entraîne un renouvellement tacite de ceux-ci. Par conséquent, la Commune est dans l'obligation de renouveler les contrats des agents concernés. Toutefois, en raison de l'absence d'évaluation, ce renouvellement s'effectuera sans reclassement, leur situation reste cependant inchangée.

2- Pour le Tribunal Financier d'Antsiranana

Au titre de l'année 2025, cette assistance a été matérialisée par les avis outre les interventions administratives prenant la forme de lettre du Président du Tribunal.

S'agissant des Avis, a été mis en exergue celui relatif au défaut d'inscription d'une dépense obligatoire :

- Défaut d'inscription des arriérés de salaires dans le budget - Commune urbaine d'Antsiranana

Quant aux interventions administratives, a été relevée la question relative à :

- L'émission des ordres de recettes et avis d'imposition des recettes fiscales et non fiscales de la Commune par un prestataire privé - Commune rurale d'Antsakoabe

3- Pour le Tribunal Financier d'Antananarivo

Sur réquisitions du Maire, le comptable a effectué le remboursement de frais de déplacement de personnels ayant effectué des missions partant d'Antananarivo vers Fianarantsoa. Les montants des billets sont exorbitants par rapport au tarif des coopératives. Un aller simple avoisine les 400 000Ar.

4- Pour le Tribunal Financier de Toamasina

- Contrôle des actes budgétaires et missions d'assistance

Au cours des années 2024 et 2025, les saisines adressées au tribunal financier de Toamasina ont mis en évidence divers dysfonctionnements dans l'organisation et la gouvernance des collectivités territoriales, tant au niveau régional que communal.

D'une part, certaines initiatives de restructuration engagées par les dirigeants communaux se heurtent à des contraintes légales. D'autre part, l'absence d'autorités légalement investies du pouvoir de diriger ces collectivités, notamment en cas de vacance du poste de gouverneur ou de maire, pendant une mandature incomplète ou une période électorale, ainsi que la gestion prolongée par des responsables intérimaires, entraînent de graves difficultés budgétaires qui bloquent le fonctionnement normal des collectivités concernées.

Plusieurs cas concrets ont fait l'objet de saisines auprès du tribunal financier de Toamasina, laquelle a émis des avis à leur sujet, notamment :

- la création d'un quatrième adjoint au maire ;
- l'adoption du budget régional par un gouverneur par intérim ;
- le paiement de dépenses obligatoires dans une commune dépourvue de budget ;
- la compétence du gouverneur par intérim pour adopter des budgets ;
- la validité du budget adopté par un conseil municipal démissionnaire.

- Observations relatives à l'examen de la gestion

Commune urbaine de Toamasina : Gestion des ressources humaines, une problématique à fardeau financier non soutenable. Gestion 2017 -2023

Malgré ses potentialités et son statut de capital économique de Madagascar, la commune urbaine de Toamasina (CUT) n'arrive plus à assurer correctement ses missions de services publics. Aucun investissement n'est réalisé par la commune depuis plus de 5 ans. Les ressources financières de la commune ne suffisent plus à couvrir les charges de fonctionnement, dus aux lourdes dépenses de personnel qui représentent plus de 78% des dépenses totales. De plus, la commune se trouve souvent dans une situation d'insolvabilité, plus particulièrement dans l'impossibilité d'honorer à temps les salaires des employés et les charges sociales. Un tel contexte engendre des grèves à répétition des employés pour réclamer le paiement des arriérés de salaire qui peut aller jusqu'à 09 mois de retard.

Nonobstant les mesures prises par les responsables de la commune pour contrecarrer ces difficultés, la situation ne semble pas s'améliorer pour autant, voire s'empirer. A titre d'illustration, depuis 2020, une réduction moyenne de 3% a été enregistrée sur l'effectif, contre une augmentation de 30% en 2019, alors que la masse salariale a connu une hausse moyenne de 8 % pendant cette période. Aussi, le tribunal financier de Toamasina a programmé le présent audit afin de mettre en évidence le dysfonctionnement de la gestion des ressources humaines de la CUT qui pourrait compromettre l'accomplissement de ses missions en tant que collectivité territoriale décentralisée, tout en évaluant le caractère régulier des opérations y afférentes.

La mission porte sur l'ensemble des procédures et systèmes liés à la gestion des ressources humaines de la CUT ainsi que des stratégies tendant à la maîtrise des coûts qui s'y rattachent.

Une période de 6 ans (2017 à 2023) a été retenue pour appliquer les différentes évaluations et elle concerne la gestion des trois dirigeants à la tête de la mairie de Toamasina, dont deux maires élus et un président de la délégation spéciale.

Au vu de l'objectif principal de l'audit qui est d'évaluer la performance et la régularité de la gestion des ressources humaines de la commune, la mission arrive aux constatations, conclusions et recommandations suivantes :

a) Une gestion des ressources humaines anarchique, au détriment de la performance

Le contexte actuel de la gestion des ressources humaines au sein de la CUT souffre de plusieurs défaillances, tant sur le plan procédural que logistique. Revêtant un caractère de non-performance et de non-conformité, ces défaillances se manifestent notamment par le défaut de formalisation des processus, le népotisme et la présence de la pression politique à tous les niveaux, conduisant à la non-maitrise des effectifs et à l'intensification de la culture d'impunité.

L'audit conclut que ces situations impactent fortement sur la qualité des ressources humaines au service de la commune et également sur sa situation financière.

Pour contenir ces insuffisances, des efforts sont à fournir quant à une conscientisation générale sur les enjeux multiples d'une GRH performante afin de permettre à la commune d'optimiser les ressources humaines disponibles, d'assurer ses obligations envers son personnel, mais surtout d'instaurer un système de gestion équitable et méritocratique. A ce titre, le tribunal recommande entre autres de procéder à l'évaluation préalable des besoins réels et à l'adoption d'un manuel de procédures de recrutement, de respecter les obligations d'affiliation aux organismes sociaux et d'adopter un règlement intérieur pour l'encadrement du personnel.

b) Un système de rémunération opaque, peu efficace et favorisant l'inégalité entre employés

Quant au système de rémunération, le manque de pertinence et d'efficacité est observé parallèlement au non-respect des lois et règlements en la matière. D'une manière générale, le taux de rémunération des journaliers ne respecte pas le minimum légal en vigueur. Un écart salarial caractérise un système inéquitable où les personnels non permanents, obligatoirement embauchés en tant que "journaliers", sont payés de manière uniforme, sans classification ni considération de l'ancienneté, contrairement aux fonctionnaires et agents non encadrés qui sont rémunérés sur la base des grilles salariales de l'État. Du côté des dirigeants, ils bénéficient d'avantages non réglementés comme la mise à disposition de gens de maison, de gardiens, de chauffeurs, et la prise en charge des factures d'eau et d'électricité. Un manque de transparence est à signaler vu que ces avantages ne sont pas retracés dans des documents comptables ni fiscaux.

Un tel système ne prend pas en charge l'effectivité du service fait et favorise ainsi l'absentéisme. Le mode de gestion des données reste une simple formalité et ne garantit aucunement la fiabilité des informations utilisées.

Ainsi, le tribunal recommande à la commune d'adopter un système de rémunération équitable et motivant, en conformité avec ses capacités financières. Au même titre, il serait souhaitable de régulariser et documenter les avantages en nature pour assurer la transparence et l'équité. Mettre en place un système d'information intégré pour la gestion des ressources humaines constitue une urgence pour la commune. Il conviendrait également de centraliser la gestion de la paie au sein d'une même direction afin d'augmenter la fiabilité des opérations financières sur les rémunérations.

c) Aucune stratégie cohérente pour garantir la soutenabilité des charges de personnel

Au vu du système de recrutement et de rémunération en place au sein de la commune, des difficultés d'ordre financier sont mises en évidence et risqueraient de nuire fortement au fonctionnement de la municipalité. En effet, la commune doit faire face à des obligations de toutes sortes vis-à-vis aussi bien des salariés que des caisses sociales, voire des sociétés prestataires des avantages dédiés aux certains agents municipaux.

De 2017 à 2022, avec une masse salariale annuelle moyenne de 8,64 milliards d'Ariary reconnue par la commune dont 4,25 milliards d'Ariary d'arriérés, sa capacité financière n'arrive à supporter qu'à hauteur de la moitié de ces charges.

Pourtant, des contraintes comme les obligations de respecter le salaire minimum d'embauche, d'affilier les employés à la caisse de retraite et de prévoyance sociale, et de constituer des provisions pour situation litigieuse du personnel, ne font qu'accentuer le problème de la soutenabilité de la masse salariale. La masse salariale annuelle de la commune est alors estimée à 16,9 milliards d'Ariary et représente à peu près le double des recettes moyennes recouvrées chaque année.

A ce titre, la mission a dénoté le défaut de pilotage de la masse salariale, en dénonçant l'absence d'analyse minutieuse des données en ressources humaines. Les données collectées sur l'effectif ne sont en aucun cas associées à la masse salariale. Les informations sont cloisonnées entre deux directions : l'effectif au sein de la DRH et la masse salariale à la DAF. De plus, la commune semble opter pour la solution de facilité pour résoudre la question de soutenabilité en affectant toutes les recettes aux charges de personnel et en puisant dans les reliquats des exercices précédents.

Afin d'atténuer ce dérapage financier, le tribunal recommande aux responsables de la commune de mettre au point des outils de pilotage fiables leur permettant de prendre des mesures pertinentes tout en considérant les obligations légales vis-à-vis des employés. Elle devrait procéder au gel, voire à la réduction de l'effectif jusqu'au redressement de sa situation financière.

Bref, sans ces mesures correctives, notamment pour la transparence de la gestion des ressources humaines et la maîtrise de la masse salariale à un niveau soutenable, aucune amélioration de la situation n'est à espérer et l'avenir de la commune est en jeu.

5- Pour le Tribunal Financier de Toliara

SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE PORTANT SUR L'UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES VERSEES PAR QMM

Le rapport d'observations définitif n° 01/2025/RD/TF/TOL du 7 février 2025 présente les conclusions du Tribunal à la suite de l'audit portant sur l'utilisation des ristournes minières versées par la société QMM (filiale de Rio Tinto) aux Communes bénéficiaires de la région d'Anosy.

L'exploitation de l'ilménite par QMM à Mandena (Taolagnaro) constitue un important projet minier de Madagascar, générant entre 2020 et 2022 des recettes annuelles moyennes de plus de **620 milliards d'ariary**. Ces revenus bénéficient à l'État et aux collectivités locales concernées. Selon la réglementation, **au moins 70 % des ristournes minières** doivent être consacrées au financement de projets de développement communal.

Cependant, la gestion de ces fonds par les élus locaux suscite **des critiques quant à leur efficacité et à la transparence de l'utilisation des ressources**. Des contestations locales remettent également en question l'impact socio-économique réel de l'exploitation minière sur les populations.

Face à cela, le **Tribunal Financier** a conduit un **audit de performance** dans trois Communes pour renforcer la **redevabilité** et la **transparence**. Il a défini **cinq objectifs spécifiques** visant à analyser la gestion des ristournes minières, identifier les anomalies constatées et formuler des **recommandations correctives** en faveur d'une meilleure utilisation des fonds au service du développement local.

I- Dysfonctionnements dans le recouvrement des ristournes minières

Le contrôle a révélé une mauvaise application du mécanisme de recouvrement des ristournes minières par les différents intervenants, notamment la Direction Régionale des Mines (DRM), la Trésorerie Générale (TG) et certaines Communes bénéficiaires. Ces dysfonctionnements entraînent des pertes financières et nuisent à la performance des collectivités locales.

1 Application de taux non conformes aux textes

Entre 2020 et le premier trimestre 2022, la DRM a appliqué des taux de répartition inférieurs à ceux prévus par la réglementation, notamment après l'entrée en vigueur du décret n°2022-293.
→ Résultat : manque à gagner estimé à 138 millions d'ariary par an pour les Communes concernées.

→ La part additionnelle des Communes prévue par le décret n'a pas été prise en compte.

2. Retards de paiement importants des ristournes

Les versements de la société QMM ont subi des retards de 2 à 13 mois, alors que le paiement devrait être immédiat après notification.

→ Ces retards compromettent la trésorerie et la continuité des activités communales.

→ Aucune sanction n'a été appliquée contre l'entreprise, contrairement aux dispositions légales.

3. Comptabilisation incorrecte des ristournes dans les Communes rurales

Les Communes de Mandromodromotra et d'Ampasy Nahampoana n'ont pas respecté les règles comptables :

- Mauvaise utilisation des comptes budgétaires exigés (fonctionnement : 77131, investissement : 1018).
- Absence de traçabilité entre les parts destinées aux projets et celles au fonctionnement.
→ Cela nuit à la fiabilité et à la sincérité des comptes communaux.
En revanche, la Commune urbaine de Taolagnaro a effectué une comptabilisation correcte, assurée directement par la TG.

👉 le mécanisme de recouvrement des ristournes minières souffre de taux mal appliqués, de paiements tardifs et d'erreurs comptables, entraînant un manque à gagner pour les Communes et une gestion financière peu conforme aux règles légales.

4. Recommandations du Tribunal

Le Tribunal recommande :

1. À la Trésorerie Générale :

- *De vérifier l'exactitude des quotes-parts avant versement ;*
- *D'informer la DRM en cas de retard de paiement afin d'appliquer les sanctions prévues.*

2. Aux Communes rurales :

- *De respecter les règles d'imputation budgétaire :*
 - *au moins 70 % pour les investissements,*
 - *au plus 10 % pour le fonctionnement.*

II- Anomalies dans la planification communale et la budgétisation participative

Le contrôle a révélé que les Communes bénéficiaires présentent des faiblesses importantes dans l'élaboration et l'utilisation de leur Plan Communal de Développement (PCD) ainsi que dans la préparation de budgets de programme annuels inclusifs et efficaces.

1. Plans communaux de développement non opérationnels

- CU de Taolagnaro et CR d'Ampasy Nahampoana :
 - Disposent d'un PCD élaboré au début du mandat, formellement conforme au guide de 2016.
 - Cependant, le PCD n'a jamais été mis à jour annuellement et les projets ne sont pas accompagnés d'indicateurs clairs et mesurables.
 - Le plan n'a donc pas servi de véritable outil de pilotage stratégique et opérationnel.
- CR de Mandromodromotra :
 - Ne dispose pas d'un PCD actualisé depuis le début du mandat.
 - Continue de se baser sur un PCD obsolète de 2007, entraînant un pilotage à vue du développement communal.

2. Défaillance dans la création de la SLC (Structure Locale de Concertation)

- CU de Taolagnaro :
 - Malgré la volonté des forces vives locales, la SLC n'a jamais été créée.
 - Cela empêche un processus de budgétisation réellement inclusif et participatif.

3. Budgets de programme annuels incomplets

- CR d'Ampasy Nahampoana et CR de Mandromodromotra :
 - Les budgets reflètent les priorités issues des concertations locales.
 - Toutefois, ils manquent d'indicateurs d'objectifs et de résultats vérifiables, compromettant la gestion axée sur les résultats.
- CU de Taolagnaro :
 - Le mécanisme de collecte des besoins locaux est inefficace.

- Les projets inscrits dans le budget sont souvent déconnectés de la réalité locale, car la Commune se contente de recopier les anciens projets du PCD non mis à jour.

👉 les Communes contrôlées ne disposent pas d'outils de planification et de suivi efficaces, ce qui compromet la pertinence des budgets et l'impact réel des ristournes minières sur le développement local.

4. Recommandations du Tribunal

1. Aux trois Communes :

- *Mettre à jour le PCD pour qu'il soit inclusif, doté d'indicateurs mesurables et véritable outil de pilotage.*
- *Élaborer un budget de programme conforme permettant de mesurer la performance à court et moyen terme.*

2. À la CU de Taolagnaro :

- *Créer la SLC pour garantir une budgétisation réellement participative.*

III-Défaillances dans la gestion des ristournes minières dans trois Communes

L'audit mené sur les Communes d'Ampasy Nahampoana, de Mandromodromotra et de Taolagnaro a révélé plusieurs **insuffisances dans l'utilisation et la pérennisation des infrastructures financées par les ristournes minières**, en contradiction avec l'article 8 de l'arrêté interministériel n°8887/2014, qui impose un usage prioritaire de ces fonds pour le développement local et l'entretien des infrastructures.

1. Insuffisances dans le secteur éducatif

- **Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra** : les efforts ont surtout porté sur la construction et la réhabilitation des écoles, mais les **équipements et mobiliers scolaires** (tables, chaises, matériel pédagogique, eau, électricité) sont largement insuffisants.
- **Taolagnaro** : les équipements (toilettes, adduction d'eau) ont été financés par des partenaires extérieurs, **sans contribution directe de la Commune** à partir de ses propres ressources.

2. Problèmes dans les centres de santé de base (CSB)

- **Ampasy Nahampoana** : quelques dotations liées à l'électrification du CSB II ont été faites, mais les matériels sont défectueux et les subventions de l'État sont irrégulières et insuffisantes.
- **Mandromodromotra** : les deux CSB manquent gravement d'équipements, de personnel et d'eau fonctionnelle.

3. Manque d'entretien et de suivi des infrastructures

- **Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra** : absence de structure formelle de suivi et d'entretien ; les agents existants sont peu nombreux et les budgets d'entretien quasi inexistantes.
- **Taolagnaro** : bien qu'un service de gestion des infrastructures existe, il **intervient de manière réactive** (après les plaintes des usagers) et non planifiée. La Commune

privilégie les **travaux de réhabilitation coûteux** plutôt que l'entretien régulier, ce qui compromet la durabilité des infrastructures.

👉 les trois Communes présentent une **mauvaise gestion des ristournes minières**, marquée par un manque d'équipements essentiels, l'absence d'entretien régulier et des structures de suivi inefficaces, compromettant ainsi la durabilité des infrastructures financées.

4. Recommandations principales

Le Tribunal recommande aux trois Communes de :

- 1. Allouer prioritairement les ristournes minières aux écoles et CSB en manque d'équipements.*
- 2. Mettre en place une structure fonctionnelle de gestion et de suivi des infrastructures, avec planification et rapports réguliers.*
- 3. Se conformer aux manuels de procédures administratives relatifs à la gestion du patrimoine communal.*
- 4. Prioriser les travaux d'entretien et de maintenance périodiques pour éviter des coûts de réhabilitation élevés.*

IV-Constatactions sur l'utilisation des ristournes minières dans trois communes :

1. Cadre légal : Les ristournes minières doivent financer au moins 70 % d'investissements locaux (bâtiments, équipements, entretien) et 10 % des tâches dévolues par le Code minier.
2. Défaillances observées :
 - Éducation :
 - Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra : travaux de construction réalisés, mais dotations en équipements et mobiliers scolaires insuffisantes.
 - Taolagnaro : équipements scolaires non financés par la commune, seuls les projets de coopération décentralisée ont apporté des améliorations.
 - Santé :
 - Ampasy Nahampoana : dotations limitées à l'électrification du CSB II, équipements et mobiliers en mauvais état, financement insuffisant et retardé.
 - Mandromodromotra : deux CSB sous-équipés, ressources humaines insuffisantes, lits et équipements défectueux.
 - Entretien et suivi des infrastructures :
 - Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra : absence de suivi formalisé, budget d'entretien quasi inexistant.

- Taolagnaro : service de gestion existant mais inefficace, entretien négligé, stratégie axée sur la réhabilitation plutôt que l'entretien périodique.

👉 Les trois communes présentent des défaillances dans l'utilisation des ristournes minières : écoles et centres de santé sont sous-équipés, le suivi et l'entretien des infrastructures sont insuffisants, et il est recommandé de prioriser l'équipement, d'organiser un suivi régulier et de privilégier l'entretien périodique.

3. Recommandations du Tribunal :

- *Prioriser l'équipement des écoles et CSB en difficulté.*
- *Mettre en place une structure de gestion des infrastructures efficace avec suivi formalisé et rapports réguliers.*
- *Suivre les manuels de procédure administrative pour la gestion du patrimoine communal.*
- *Favoriser les travaux d'entretien périodiques plutôt que les réhabilitations ponctuelles coûteuses.*

V-Transparence dans la gestion des ristournes minières

Le contrôle a révélé que **les mécanismes de transparence dans la gestion des ristournes minières présentent des faiblesses importantes**, depuis la phase de recouvrement jusqu'à l'utilisation des fonds par les Communes bénéficiaires.

1. Bonnes pratiques – Commune d'Ampasy Nahampoana

- Mise en place de **réunions hebdomadaires** avec les employés, les membres de la SLC et les conseillers communaux.
- **Des descentes sur le terrain** par le maire et son équipe pour collecter les doléances locales et rendre compte de l'utilisation des ristournes.
- **Affichage des informations** par quartier (Fokontany) sur les aspirations locales, recettes et dépenses depuis 2022.
- Publication annuelle de **rapports illustratifs et brochures**, renforcée par l'usage des **réseaux sociaux**.

2. Manquements – TG de Taolagnaro et DRM

- Aucune mise en place de mécanismes d'information à l'intention des Communes bénéficiaires.
- Impact : les Communes **manquent d'informations pour établir des prévisions financières réalistes** et gérer rationnellement leurs fonds.

3. Transparence à améliorer – CU de Taolagnaro

- Affichage limité au bâtiment de la mairie incluant budget et réalisations annuelles.
- **L'utilisation spécifique des ristournes minières n'est pas présentée de manière explicite** dans les affichages ni dans les rapports annuels.

4. Transparence insuffisante – CR de Mandromodromotra

- Transparence limitée à un **forum communal annuel**.
- Rapport illustré par photos mais **sans dates ni informations détaillées** sur les projets.
- **Absence d’affichage** dans les bâtiments communaux et bureaux des Fokontany.

👉 seule Ampasy Nahampoana présente des pratiques de transparence solides, tandis que Taolagnaro et Mandromodromotra doivent améliorer la visibilité et la pertinence de leurs informations sur les ristournes minières.

5. Recommandations

- **Trésorerie Générale** : assurer une **information en temps réel** des Communes sur les versements de RIO TINTO QMM.

CU de Taolagnaro et CR de Mandromodromotra : renforcer la **communication sur la gestion des ristournes minières** par une stratégie explicite, étendue et accessible au public.

6- Pour le Tribunal Financier de Fianarantsoa

Durant l’année 2025, le Tribunal Financier de Fianarantsoa a procédé à la réalisation des différentes missions et attributions inscrites dans son plan de travail annuel notamment les activités de natures juridictionnelles. Ces dernières a permis à la juridiction de prononcer des jugements juridictionnels mais aussi des interventions administratives sous formes d’une lettre de son président.

A cet effet, faisant suite aux irrégularités soulevées lors des activités juridictionnelles, le Tribunal a formulé des lettres du président à l’endroit de des dirigeants de certaines collectivités (Commune Urbaine d’Ambohimahaso, Commune Urbaine de Farafangana, Région Amoron’i Mania, Région Vatovavy) dans l’optique d’améliorer leur gestion budgétaire et financière.

INTRODUCTION

La Constitution en son article 11 consacre le droit à l'information pour chaque individu. A cet effet, le présent rapport public est élaboré, et ce en application d'une part de l'article 93 de la Constitution aux termes duquel : « *La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. **Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.*** », et d'autre part, par l'article 424 de la loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, qui dispose que : « *La Cour des Comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les recommandations qui peuvent en être tirées.* ».

Par ailleurs, les normes internationales régissant les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISSAI), édictent plus particulièrement à l'ISSAI 12 deux grands Principes de redevabilité. Il s'agit des principe 4 et 8 qui consistent à « *Rendre compte des résultats du contrôle et, de fait, habiliter le public à tenir les organes gouvernementaux et du secteur public responsables* » et « *Garantir la bonne transparence et l'obligation de rendre des comptes des ISC* ».

Au-delà de l'obligation légale, le rapport public annuel est une exigence de transparence à l'égard de toutes les parties prenantes.

La présente édition rend compte des contrôles les plus saillants effectués par la Cour durant l'année 2025. Elle fait ressortir les principales observations et recommandations des Juridictions Financières dont la Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers, sur la gestion des finances publiques relevant de leur domaine de contrôle respectif. Les jugements, arrêts et rapports, sources desdites observations revêtent un caractère définitif dans le respect du principe de contradictoire exigé en matière de publication.

Le présent rapport public 2025 comporte 6 parties à savoir :

- **Titre 1** : Audit du secteur social : Pour des services sociaux plus inclusifs.
- **Titre 2** : Audits du secteur du Tourisme et de l'adaptation climatique : vers un développement durable.
- **Titre 3** : Audit financier : Pour la sincérité des informations financières.
- **Titre 4** : Le contrôle juridictionnel ;
- **Titre 5** : Le contrôle de gestion des services locaux et assistance.
- **Titre 6** : Autres activités.

TITRE I. AUDIT DU SECTEUR SOCIAL : POUR DES SERVICES SOCIAUX PLUS INCLUSIFS

AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉDUCATION INCLUSIVE EN FAVEUR DES ENFANTS EN SITUATION DE HANDICAP A MADAGASCAR : Cas de l'enseignement primaire, gestions 2018 - 2024

L'Objectif de Développement Durable (ODD) n°4 prévoit d'« assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie » d'ici 2030. Concernant les personnes vulnérables en général et les enfants en situation de handicap (ESH) en particulier, les cibles sont entre autres :

- cible 4.5 « D'ici à 2030, éliminer les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'éducation et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables, y compris les personnes handicapées, les autochtones et les enfants en situation vulnérable, à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle » ;
- cible 4.a « Faire construire des établissements scolaires qui soient adaptés aux enfants, aux personnes handicapées et aux deux sexes ou adapter les établissements existants à cette fin et fournir un cadre d'apprentissage effectif qui soit sûr, exempt de violence et accessible à tous ».

En 2009, le Gouvernement a mis en place la Politique Générale de l'Éducation Inclusive (PGEI), qui sert de document de base en matière d'inclusion des ESH en milieu scolaire dont le premier responsable de la mise en œuvre et de la coordination des activités y afférentes est le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). En outre, au fil des années, diverses initiatives politiques⁵ incluent dans leurs composantes la promotion de l'éducation inclusive (EI). Cependant, assurer une éducation de qualité en faveur des ESH reste encore en phase embryonnaire.

Aussi, le thème « Audit de la mise en œuvre de l'EI en faveur des ESH au niveau de l'enseignement primaire » a été retenu par la Cour des Comptes afin d'apprécier les efforts fournis par le Gouvernement pour l'atteinte des cibles 4.5 et 4.a de l'Objectif de Développement Durable n°04.

L'objectif global de l'audit consiste à « vérifier la performance des mesures prises par le Gouvernement pour la mise en œuvre d'une EI en faveur des ESH ».

Les observations ainsi que les recommandations ressortant des analyses portant sur la performance de la mise en œuvre de l'EI en faveur des ESH sont structurées autour de deux objectifs de vérification :

- *Objectif de vérification 1 : « s'assurer que l'EI est soutenue par un cadre adapté à l'intégration et à l'éducation des ESH ».*
- *Objectif de vérification 2 : « s'assurer que la gestion opérationnelle de l'EI, à travers des dispositifs connus des parents, des infrastructures, des matériels pédagogiques, des ressources financières ainsi que des mesures d'accompagnement, est adaptée à l'intégration des ESH dans les écoles ordinaires ».*

⁵ Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) 2018-2022 ;
Plan National d'Inclusion du Handicap (PNIH) 2015-2019 ;
Plan Stratégique du Développement de la Réadaptation Physique 2023-2027.

1. Sur l'adaptation du cadre de l'éducation inclusive en faveur des enfants en situation de handicap

1.1. Absence de programme spécifique déclinant de la politique générale de l'EI

En vertu de l'article 9 du décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 fixant la Politique Générale de l'Education Inclusive, le Ministère de l'Education Nationale est le premier responsable de l'élaboration du programme relatif à l'EI. Il coordonne les interventions des différents partenaires.

Aucune mesure n'a pourtant été prise par le MEN pour l'élaboration du programme relatif à l'EI au sens de l'article 9 du Décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 suscité.

En effet, pour la période 2018 à 2024 sous-revue, aucun programme spécifique relatif à l'EI n'a été élaboré par le MEN.

Un programme spécifique à l'EI devrait couvrir le dépistage précoce des élèves ayant des besoins spécifiques, l'insertion et la rétention des ESH, l'accès aux matériels pédagogiques adaptés aux enfants à besoin spécifique, l'accessibilité des infrastructures, la formation des enseignants, le suivi périodique et évaluation de la courbe d'apprentissage des ESH, et le cadre d'intervention des partenaires intervenant dans l'EI.

Le Plan Sectoriel de l'Education (PSE) englobe en effet tous les programmes globaux relatifs à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, mais ne couvre pas dans ses axes stratégiques les volets spécifiques liés à l'EI tels que devrait prévoir le programme y afférent.

Les documents cadres relatifs à l'EI sont en effet en cours d'élaboration au niveau du MEN selon les responsables, notamment la Stratégie liée à l'Education Inclusive et la Politique de ressources éducatives.

L'absence de programme spécifique déclinant de la PGEI est due au positionnement du service en charge de l'EI dans l'organigramme du MEN qui ne facilite pas la prise de décision stratégique en faveur de l'EI. En effet, le service est rattaché à la direction en charge de l'éducation non formelle.

Pourtant, au sens de la loi n° 2022-018 du 30 janvier 2023 portant Orientation générale du système éducatif à Madagascar, l'éducation non formelle couvre toutes les activités éducatives et de formation acceptées par l'Etat et mesurées en dehors du système éducatif formel et de l'éducation informelle. Or, l'EI fait partie entière du système éducatif formel œuvrant en faveur des ESH.

La prise en charge effective des ESH est ainsi encore limitée.

1.2. Absence de données statistiques à jour et complètes sur les enfants en situation de handicap scolarisables

Suivant l'article 31 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la loi n°2014-031 du 3 décembre 2014 :

« 1. Les États Parties s'engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention. (...)

2. Les informations recueillies conformément au présent article sont désagrégées, selon qu'il convient, et utilisées pour évaluer la façon dont les États Parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la présente Convention et identifier et lever les obstacles que rencontrent les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits.

3. Les États Parties ont la responsabilité de diffuser ces statistiques et veillent à ce qu'elles soient accessibles aux personnes handicapées et autres personnes appropriées. ».

Il a été constaté la non-disponibilité des données statistiques sur l'évolution de la situation des ESH au niveau national notamment le taux de scolarisation des ESH, le taux d'abandon et les types de handicaps rencontrés au niveau des établissements scolaires.

Le PSE a déjà pourtant prévu la prise de mesures destinées à la création d'une base de données actualisée et fiable sur l'EI, cependant aucune mesure n'a été effectuée dans ce sens.

Les seules statistiques nationales disponibles sur les ESH sont présentées, en 2018 dans le PSE, dans le RGPH⁶ 2020 et dans le MICS⁷ 2018.

Par ailleurs, le MEN dispose d'un site web où des annuaires⁸ statistiques nationales sont mis en ligne par le Service de la Statistique de la Direction de la Planification de l'Éducation. Mais force est de constater que les annuaires des années 2000 à 2017 ne mentionnent aucune information relative aux ESH/EI.

En outre, aucun annuaire statistique n'a été édité pour les années de 2018 à 2022. C'est celui de 2023-2024 qui est de nouveau disponible sur le site du MEN et comportant des informations⁹ uniquement sur la répartition des effectifs des élèves en situation de handicap des préscolaires et des primaires publics et privés par type de handicap, par DREN et par genre.

La défaillance au niveau de la centralisation des données statistiques sur les ESH est la principale cause de cette lacune.

D'une part, la remontée des données des établissements scolaires jusqu'au niveau du MEN n'est pas exhaustive.

D'autre part, l'échange de données avec d'autres acteurs intervenant dans l'EI notamment les Ministères en charge de la population et de la santé publique ou les collectivités fait encore défaut.

Par conséquent, l'absence de données centralisées et complètes rend difficile la prise de décision stratégique en faveur de l'EI.

1.3.Défaut de structure de coordination des activités relatives à l'Education Inclusive

Au vu de l'article 1^{er} de l'arrêté n°18344/2019 du 25 mai 2020 portant création, organisation, et attribution du comité de pilotage de l'Education Inclusive, il est créé dans le cadre de la politique générale de l'EI un organe de pilotage dénommé « Comité de Pilotage de l'EI » (CPEI).

Le comité ayant pour mission de promouvoir l'EI au niveau national dans le cadre de la Politique Générale de l'Education Inclusive n'a jamais été mis en place. Par ailleurs, ce comité est censé jouer le rôle de représentant de la plateforme de l'EI dans toutes les instances au sens de l'article 11 de l'arrêté n°18344/2019 du 25 mai 2020 précité, laquelle n'est pas mise en place officiellement bien qu'ayant exercé des activités depuis 2010.

Selon les responsables de la plateforme, cette dernière mène notamment des actions de plaidoyer et de veille stratégique pour la promotion de l'éducation inclusive.

Aucun acte ni lettre officielle mandant légalement les représentants de chaque organisme et département ministériel suivant l'article 2 dudit Arrêté n'a été pris.

⁶ Recensement Général de la Population et de l'Habitation ;

⁷ Enquête par grappes à indicateurs multiples ;

⁸ <https://www.education.gov.mg/ressources/annuaires-statistiques/>

⁹ Cf. pages 458 à 461 de l'annuaire statistique nationale de 2023-2024 du MEN

En conséquence, la mission de promouvoir l'EI au niveau national au sens de l'article 1 de l'arrêté n°18344/2019 du 25 mai 2020 portant création, organisation, et attribution du comité de pilotage de l'EI devant être assurée par le Comité de Pilotage de l'Education Inclusive n'est pas remplie.

Bien que l'Etat dispose d'une politique générale sur l'EI, la Cour conclut que le cadre de l'éducation inclusive présente des défaillances et de ce fait n'est pas adapté pour soutenir l'intégration et l'éducation en faveur des ESH.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'éducation nationale d (e) :

-  élaborer, à moyen terme, un programme spécifique à l'EI ;
-  prendre, à court terme, les mesures de façon à considérer la dimension transversale du service en charge de l'EI ;
-  tenir, en collaboration avec les Ministères en charge de la population et de la santé publique, à moyen terme, une base de données centralisée et complète sur les enfants en situation de handicap scolarisables ;
-  mettre en place et de rendre opérationnel, à court terme, le comité de pilotage de l'EI.

2. Sur la gestion opérationnelle de l'éducation inclusive à travers des dispositifs connus des parents, des infrastructures, des matériels pédagogiques, des ressources financières ainsi que des mesures d'accompagnement adaptées à l'intégration des ESH dans les écoles ordinaires

2.1.Défaillance des CTD dans le processus d'identification des ESH scolarisables

Au vu de l'article 22 du Décret n°2009-1147 du 01 septembre 2009 fixant la Politique Générale de l'Education Inclusive, « pour assurer l'accès de tous les enfants à l'éducation, les collectivités territoriales décentralisées doivent appuyer les structures décentralisées à l'identification de tous les enfants scolarisables exclus du système formel, à la préparation des conditions d'accueil dans les écoles environnantes, au contrôle et au suivi des mesures prises pour favoriser l'inclusion ».

Aucune activité liée à l'identification des ESH scolarisables n'est réalisée au niveau des Communes. Ces dernières doivent en effet appuyer les Fokontany dans ce processus.

Dans la pratique, l'initiative d'identification des ESH s'opère de trois sortes : soit directement par les parents, soit à travers les enseignants ou les Fokontany. Il faut noter que ces méthodes d'identification ne s'opèrent pas de manière isolée, en effet, pour certaines EPP, les ESH peuvent être identifiés aussi bien par les Fokontany ou les enseignants que par les parents.

Pour l'année scolaire 2024-2025, soit 15 ans après le décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 sus-cité, une Note n°2024/871-MEN/SG du 27 août 2024 du MEN a insisté sur l'établissement par les chefs de Fokontany de la liste des enfants vulnérables, incluant les ESH, qui sera transmise par leurs soins aux établissements scolaires.

Pourtant à titre illustratif, la participation des Fokontany à l'identification des ESH à scolariser est constatée seulement sur 8 EPP sur 27 visitées, soit 30%. Cette participation se manifeste par une sensibilisation des parents des ESH à les inscrire à l'école.

Et pour 21 EPP visitées soit 78%, les parents des ESH viennent directement à l'école pour les inscrire.

Enfin, pour 9 EPP visitées soit 33%, les enseignants participent à l'identification des ESH à scolariser en faisant des portes à portes au niveau des foyers.

Les autorités locales au niveau des communes méconnaissent leurs rôles dans l'identification des ESH scolarisables fixés par la PGEI, et l'absence de programmes relatifs à l'EI dans les plans communaux de développement fait qu'aucune activité y afférente n'est prévue être réalisée.

L'impulsion pour assurer l'accès à une EI et pour tous au niveau local repose sur les collectivités en mobilisant notamment les Fokontany. En l'absence d'activités destinées à promouvoir une EI, l'identification et l'insertion des ESH scolarisables sont ainsi limitées.

2.2. Accès octroyé aux ESH dans les EPP

Selon l'article 24 de la Constitution « *L'Etat organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous. L'enseignement primaire est obligatoire pour tous* ».

Par ailleurs, suivant l'article 4 du Décret n°2009-1147 du 01 septembre 2009 fixant la PGEI « *Tout enfant ne se verra refuser sans motif légitime l'admission à une école primaire* ».

Il a été constaté qu'aucune des EPP visitées ne refuse l'accès des ESH tant que la capacité d'accueil le permet.

A titre illustratif, pour la Région Vakinankaratra, dans les CISCO Antsirabe I et II, 496 ESH sont scolarisés et se répartissent sur les 12 EPP inclusives d'Antsirabe I et les 13 EPP inclusives d'Antsirabe II.

Pour l'année scolaire 2024-2025, en effet, la Note n°2024/871-MEN/SG du Ministère de l'Education nationale en date du 27 août 2024 a insisté sur l'accès à l'éducation à la fois pour tous et inclusive pour la formation du capital humain.

Aucune inscription ne peut être refusée par les établissements scolaires. Les DREN et les CISCO sont en charge de la gestion de la capacité d'accueil des établissements scolaires à leurs niveaux.

D'ailleurs, la totalité des EPP visitées n'ont reçu aucune doléance sur la non-admission des ESH à l'école.

Le concept d'EI défini au sens de l'article 2 de la loi n°2022-018 du 30 janvier 2023 portant Orientation générale du système éducatif à Madagascar comme « *le droit à l'éducation de tous notamment les enfants (...) en situation de handicap* » est ainsi respecté.

2.3. Prise en charge médicale des ESH non systématique

Selon l'article 13 du Décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 fixant la Politique Générale de l'Education Inclusive sur le dépistage précoce, « *Dans la mesure du possible, il est procédé au repérage d'élèves ayant des besoins d'apprentissage spécifiques à l'école primaire, ou dès que possible au cours de l'éducation de l'élève, avant ou après son entrée à l'école.* »

Par ailleurs, suivant l'article 17 du Décret n°2017-755 du 05 septembre 2017 portant mise en œuvre de la visite médicale et du suivi nutritionnel systématiques des élèves ou apprenants des établissements scolaires publics et privés : « *Avant l'accès à l'établissement scolaire de l'enseignement général ou, au plus tard, dans le trimestre qui suit, l'élève dans tous les établissements scolaires publics et privés du primaire est tenu d'effectuer une première visite médicale.* »

En outre, l'article 8 du même décret stipule qu'« *en collaboration avec les établissements scolaires et les autres structures œuvrant dans l'éducation, les formations sanitaires effectuent les visites médicales et les suivis nutritionnels systématiques de l'élève ou de l'apprenant afin de permettre une meilleure connaissance de ses difficultés et sa prise en charge* ».

Bien qu'obligatoire, il a été constaté qu'aucune visite médicale n'est effectuée par les EPP avant l'admission à l'école. Pourtant, à la suite de la visite médicale, un diagnostic spécifique pourrait être requis pour les ESH.

Par ailleurs, il a été toutefois constaté que 12 EPP visitées, soit 44%, bénéficient d'un appui externe (associations, projets, écoles spécialisées) prenant en charge médicalement les ESH mais dont la

couverture de prise en charge est partielle. Ce ne sont pas tous les ESH en effet qui en bénéficient et ce ne sont pas tous les types de handicap qui sont couverts.

A défaut de la prise en charge médicale systématique, les parents assurent eux-mêmes le suivi médical de leur enfant.

Une défaillance a été constatée au niveau de la collaboration entre les établissements scolaires et les formations sanitaires contrairement aux dispositions prévues par l'article 8 du Décret 2017-755 du 05 septembre 2017 précité.

En conséquence, en cas d'absence de visite médicale, il est difficile d'identifier les besoins spécifiques de l'enfant.

Pourtant, la méconnaissance des besoins spécifiques au handicap par l'école et les enseignants en particulier entraîne une pédagogie inadaptée. S'ajoute également le risque d'inadaptation des conditions d'accueil de l'ESH dans le milieu scolaire, notamment en termes d'infrastructures ou de temps supplémentaires alloués pour les évaluations.

2.4. Mécanismes de sensibilisation à l'EI limités

L'article 8 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la loi n°2014-031 du 3 décembre 2014 dispose dans le cadre de la sensibilisation des ESH que :

« 2. Dans le cadre des mesures qu'ils prennent à cette fin, les États Parties :

a) Lancent et mènent des campagnes efficaces de sensibilisation du public en vue de :

i) Favoriser une attitude réceptive à l'égard des droits des personnes handicapées ;

ii) Promouvoir une perception positive des personnes handicapées et une conscience sociale plus poussée à leur égard ».

Il a été constaté que les activités de sensibilisation à l'EI se limitent actuellement à la réalisation des Journées nationales de l'EI.

Tenu depuis 2021, cet évènement qui est organisé conjointement par trois Ministères à savoir le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESUPRES) avec l'appui des partenaires techniques et financiers comme l'UNICEF, porte d'une manière générale sur la promotion des droits des enfants, des jeunes en situation de handicap et de l'EI.

Cette sensibilisation, bien qu'ayant une portée générale dans la mesure où elle vise tous les acteurs concernés, reste limitée dans le temps et dans l'espace. En effet, une seule journée sur toute l'année s'avère insuffisante, et la couverture géographique cantonnée seulement à Antananarivo et Toamasina devrait être étendue sur le territoire national.

Par ailleurs, hors la journée nationale de sensibilisation, d'autres formes diversifiées comme la sensibilisation au niveau des EPP et des Fokontany devraient être déployées.

La dernière édition s'est tenue le 29 novembre 2024 sous le thème intitulé *« Ensemble dans la diversité, offrons une éducation inclusive de qualité »*. La mise à disposition de locaux d'EPP appelées « Sekoly Mampiaty » dans les villes d'Antananarivo et de Toamasina, permettant l'inclusion d'élèves trisomiques en classe préparatoire a marqué cette édition.

Le mécanisme de sensibilisation limité des ESH est dû à l'absence de programme spécifique déclinant de la politique de l'EI censé déployer les outils relatifs à l'Information-Education-Communication (IEC).

Le manque de sensibilisation porte atteinte ainsi au concept de l'EI défini par la PGEI qui est de favoriser l'accès à la scolarisation dans le système éducatif formel de tous les enfants à besoins spécifiques pour des raisons de santé résultant notamment d'un handicap.

2.5. Accessibilité géographique aux EPP non assurée pour les ESH

Conformément à l'article 9 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la loi n°2014-031 du 3 décembre 2014, « *Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports (...) Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres : Aux bâtiments, à la voirie, aux transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs, y compris les écoles (...).* »

Par ailleurs, le document Outils sur le Handicap pour l'Afrique en sa page 5 stipule que « *l'accessibilité physique appliquée à l'éducation signifie que les écoles doivent être physiquement accessibles aux personnes handicapées en toute sécurité et être situées à une distance accessible. Elles doivent aussi leur permettre de se déplacer au sein de leurs bâtiments et installations. La distance accessible peut signifier que l'école se situe à un endroit raisonnablement pratique à atteindre (par exemple, l'école du quartier) (...).* ».

En d'autres termes, les bâtiments scolaires doivent être physiquement accessibles aux ESH en toute sécurité et à une distance accessible et acceptable fixée par des normes nationales.

Pourtant, selon les responsables au niveau du MEN, la distance moyenne parcourue par les élèves pour atteindre l'établissement scolaire, surtout dans les zones enclavées, est de 3 à 6 km.

Par ailleurs, la totalité des EPP visitées n'ont pas de mesures spécifiques pour assurer l'accessibilité des ESH à l'école. Il n'existe pas de moyen de transport commun, et chaque enfant utilise ses propres moyens pour accéder à l'école. En général, le déplacement des ESH se fait à pied.

Malgré cette situation, une bonne pratique est remarquée pour la région Vakinankaratra dans la mesure où les ESH avec déficience légère sont orientés par les responsables vers les établissements plus proches de leur habitation. Cette situation facilite en partie l'accès à la scolarisation des ESH.

La principale raison de cette situation est l'absence de normes nationales définissant la distance raisonnable entre l'école et les habitations relevant du ressort géographique de l'école.

Vu la difficulté géographique d'accéder à l'école, les parents sont ainsi réticents à scolariser leurs enfants. En outre, les ESH ne sont pas motivés à poursuivre leur scolarité.

Encadré : Bonnes pratiques sur l'accessibilité géographique des écoles en Haïti

En se référant aux normes de construction scolaire en Haïti, l'établissement scolaire doit être choisi en fonction des possibilités d'accès, de la proximité des transports publics et de certains nombres de critères de qualité afin d'assurer le bien-être des enfants et du corps enseignant et de permettre le bon déroulement des activités.

Suivant cette norme, la distance maximale entre l'école et l'habitation doit tenir compte des points suivants :

- Le temps de marche des élèves ;
- L'éloignement de l'école du centre de l'agglomération qu'elle est appelée à desservir.

- La norme de distance maximale entre l'école et l'habitation est pour le :

- Niveau scolaire	Distance du terrain par rapport à l'agglomération (Km)
Préscolaire	300 m
1^{er} et 2^{ème} cycle	1 km
3^{ème} cycle	2 km

Source : Normes de construction scolaire, Direction du Génie scolaire, Novembre 2010, Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, Haïti.

2.6. Inexistence de matériels pédagogiques et didactiques spécifiquement adaptés aux ESH

Conformément à l'article 12 de la Politique Générale sur l'Education Inclusive, « *dans les écoles inclusives les classes, les programmes d'études et le matériel pédagogique doivent à tous les élèves les soutiens nécessaires quelle que soit la diversité de leurs besoins d'apprentissage. Il s'agit, entre autres de la conception de matériels et la réalisation d'activités pédagogiques souples permettant aux élèves ayant des capacités différentes d'atteindre les objectifs d'apprentissage (...)* ».

Il est constaté qu'aucune dotation de matériel pédagogique et didactique spécifiquement adaptée aux ESH n'est octroyée de la part de l'Etat. Des distributions de matériels pédagogiques tels que des livres et des cahiers venant du MEN ont été en effet effectuées au profit de tous les enfants scolarisés dans les EPP.

Cependant, ces matériels ne sont pas toujours adéquats aux ESH. Par exemple, les matériels pédagogiques ne sont pas adéquats aux malvoyants qui ont besoin d'un document ou d'un texte en gros caractères (16 à 20) facilement lisibles, suivant l'Arrêté interministériel n°18036-2019 du 27 août 2019 portant aménagement des modalités des examens et des concours organisés par le Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel et le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique pour les candidats à besoin spécifique.

Toutefois, 14 EPP visitées sur 27 EPP soit 52% ont des matériels pédagogiques et didactiques spécifiquement dédiés aux ESH obtenus des PTF ou sont conçus par les enseignants à la suite des formations octroyées par les partenaires.

L'absence de programme spécifique lié à l'EI censé déployer des ressources éducatives adaptées aux besoins des ESH en est la principale cause.

En l'absence de matériels pédagogiques et didactiques adaptés, le mode d'enseignement appliqué est ainsi inadéquat à chaque contexte et ne garantit pas la qualité de l'enseignement répondant aux besoins des ESH.

De ce fait, l'objectif de l'EI visant à favoriser le développement personnel des enfants vivant l'apprentissage commun dans toute la mesure de leurs potentialités ne peut être atteint.

2.7. Faible couverture des EPP adaptées et organisées selon les besoins des ESH

Aux termes des dispositions de l'article 12 du Décret n°2009-1147 du 1^{er} septembre 2009 fixant la PGEI : « *Dans les écoles inclusives les classes, les programmes d'études et le matériel pédagogique doivent à tous les élèves les soutiens nécessaires quelle que soit la diversité de leurs besoins d'apprentissage. Il s'agit entre autres de : (...) l'aménagement ou organisation de la salle de classe, la mise en place de classes (...) adaptables (...)* ».

Il a été constaté sur le plan national un nombre insuffisant d'EPP adaptées et organisées selon les besoins des ESH.

Suivant le glossaire en faveur des entités œuvrant à Madagascar pour l'Education Inclusive, une classe intégrée est une classe créée dans une école ordinaire pour accueillir des élèves possédant un même type de déficience et dont l'apprentissage nécessite un accompagnement de proximité.

Concernant l'organisation des salles de classes, seules 4 EPP visitées soit 15% ont des classes intégrées. Les 23 EPP visitées soit 85% restantes n'ont pas de classes intégrées, mais reçoivent tous les types de déficience¹⁰ dans des classes inclusives.

Par rapport aux normes ergonomiques¹¹ (aménagement des bâtiments scolaires), seulement 453 sur 20 511 EPP¹² existant dans tout Madagascar, soit 2,20 % disposent de rampes.

En effet, l'existence de rampes au niveau des EPP a été constatée seulement au niveau de 13 EPP visitées soit 48% et ne couvrent pas tous les bâtiments scolaires.

A titre d'illustration, pour la Région Vakinankaratra, 25 sur 357 EPP des CISCO Antsirabe I et Antsirabe II soit 7% disposent d'infrastructures scolaires avec rampes pour les bâtiments et les toilettes¹³. Ces infrastructures répondant aux besoins des ESH sont financées par les PTF.

Il faut noter que les caisses écoles servent uniquement au fonctionnement et ne permettent ni d'investir dans l'aménagement des bâtiments adaptés ni d'organiser les classes selon les besoins des ESH.

Or, vu le nombre des EPP sus-cité dans tout Madagascar, les investissements sont encore limités pour couvrir toutes les écoles en infrastructures adaptées aux besoins des ESH.

En conséquence, en l'absence d'infrastructures adaptées, l'environnement scolaire est inadéquat entraînant un risque de démotivation des ESH aussi bien à poursuivre leur cursus scolaire que de s'inscrire au niveau des EPP.

2.8. Faible couverture des formations relatives à l'EI au bénéfice des enseignants du primaire

L'article 24 de la PGEI dispose que « *Pour assurer l'effectivité de la mise en œuvre de l'EI, des modules de formation sur la prise en charge des enfants à besoins spécifiques sont intégrés dans les formations initiales et continues des enseignants et des conseillers pédagogiques de l'éducation fondamentale* »

Il a été constaté que sur le plan national, seuls 4156 enseignants¹⁴ sur 104 913 recensés¹⁵ soit 3,96% ont été formés en matière d'EI.

Concernant la formation continue, dans 25 EPP sur les 27 visitées soit 93%, les enseignants ont reçu une formation sur l'EI à travers l'appui des PTF. A titre illustratif, dans la Région Vakinankaratra, pour l'EPP Mahazoarivo I du district Antsirabe I ayant des classes intégrées, les activités de formation des enseignants sont prises en charge par l'Association Autisme Madagascar. Pour le cas de l'EPP Ambohinaorina du district d'Antsirabe II, des formations sur le langage de signes ont été dispensées par la FOFAMA (Foibe Fanabeazana ny Marenina).

¹⁰ Types de déficience selon l'article 7 de la PGEI : déficience physique, sensorielle et mentale

¹¹ Normes techniques relatives à la carte scolaire, Ministère de l'éducation nationale

¹² Statistiques sur la situation de l'éducation inclusive, année 2024, Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'éducation non formelle

¹³ Annexe 6 : Statistiques de l'éducation inclusive Antsirabe I et Antsirabe II

¹⁴ Annexe 7 : Situation des ESH et des enseignants au niveau des EPP

¹⁵ Annexe 8 : Annuaire Statistiques nationales 2023-2024

Toutefois, la formation ne touche pas la totalité des enseignants au niveau des EPP étant donné que le nombre des bénéficiaires dépend des PTF. A la suite, les enseignants ayant reçu la formation sur l'EI font le partage des connaissances aux autres enseignants non bénéficiaires.

Concernant la formation initiale à l'Institut National de Formation Pédagogique¹⁶ (INFP), le module EI est intégré dans le module de Formation n°1 Psychopédagogie et Education Inclusive pour les élèves enseignants du primaire, enseignants du préscolaire et conseillers pédagogiques.

Deux types de formation s'ouvrent aux élèves enseignants du primaire qui sont la formation présentielle et celle à distance par le biais de la Formation à distance des enseignants du primaire (FADEP).

Font partie du module de formation dispensée aux élèves enseignants du primaire, la notion sur la psychologie de l'enfant et de l'adolescent, les différentes techniques utilisées pour connaître l'enfant, les différents types de troubles chez l'enfant et l'adolescent et les difficultés scolaires.

De là, une tendance croissante du nombre d'enseignants du primaire formés pour la formation présentielle est observée, 960 en 2018, 1802 en 2020 et 1856 en 2024, voire ceux des enseignants du primaire issus de FADEP, 820 de 2017 à 2020 et 3546 de 2022 à 2024.

Ainsi, le total des enseignants bénéficiant de la formation initiale à l'INFP est de 3 582 jusqu'à la promotion 2020 sur 104 913 enseignants recensés à Madagascar soit 3,41 %.

De tout ce qui précède, le nombre d'enseignants formés ne couvre pas les EPP dans tout Madagascar.

Cette couverture insuffisante des formations relatives à l'EI au bénéfice des enseignants du primaire est due au retard de l'introduction du module EI dans la formation initiale. De plus, le nombre d'enseignants primaires bénéficiaires dépend de la capacité des PTF pour la formation continue.

En conséquence, la prise en charge pédagogique des ESH conforme à leurs besoins spécifiques n'est pas garantie.

2.9. Diminution progressive du budget alloué aux activités relatives à l'EI

Conformément à la Déclaration de Salamanque et cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux, 1994, en son article 70 : « (...) *Les changements introduits dans les politiques et les priorités ne seront efficaces que si l'on dispose d'un minimum de ressources. Un engagement politique est nécessaire, à l'échelon national et communautaire, afin d'obtenir des ressources supplémentaires ou de réaffecter celles dont on dispose déjà. (...)* ».

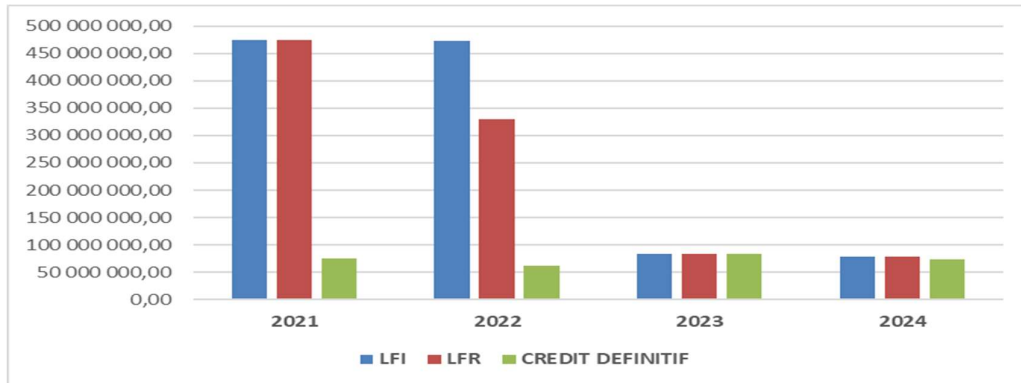
Le MEN a mis en place une direction nommée Direction de l'Education non formelle (DENF) pour assurer notamment les responsabilités en matière d'EI telles que précisées par l'article 9 de la PGEI.

Toutefois, la DENF a connu des fluctuations budgétaires significatives pouvant impacter la continuité des activités liées à l'EI, tel que montré par le graphique et le tableau ci-dessous :

¹⁶ Article 25 de la PGEI « *L'Institut National de Formation Pédagogique et les Centres régionaux de l'Institut National de la Formation Pédagogique seront les structures d'accueil des formations.*

Graphique 1. Evolution du budget de la Direction de l'Education Non Formelle

(En ariary)



Source : Bordereaux de crédits sans emploi (BCSE) 2021 à 2024

Tableau 1. Budget de la DENF et du MEN de 2021 à 2024 (en Ariary)

Exercices	2021	2022	2023	2024
Budget ¹⁷ du MEN	1 422 245 586 000	1 598 702 476 000	1 763 360 895 000	1 541 363 051 000
Budget de la DENF	474 733 000	329 354 000	83 389 000	78 519 000
Proportion du budget de la DENF par rapport au budget du MEN	0,033%	0,021%	0,005%	0,005%

Sources : Lois de finances rectificatives 2021, 2022 et 2024 - Loi de finances initiales 2023

La proportion du budget de la DENF par rapport à celui du MEN a également connu une diminution progressive de 2021 à 2024. En effet, celle-ci est passée de 0,033% à 0,005% tel qu'il est indiqué dans le tableau n°2.

Or, sur la même période, le budget alloué au MEN est passé de 1 422 milliards d'Ariary à 1 541 milliards d'Ariary, soit une augmentation de 8%.

Cependant, force est de constater que le taux d'exécution budgétaire à la DENF est élevé pour la période 2021 à 2024, et qu'une augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée à la direction améliorerait les activités relatives à l'EI.

Tableau 2. Taux d'exécution budgétaire de la DENF pour la période 2021 à 2024

Exercices	2021	2022	2023	2024
Crédits définitifs DENF	74 733 000,00	61 354 000,00	83 389 000,00	73 340 950,00
Exécution budgétaire DENF	68 746 600,00	50 442 136,72	76 677 976,56	73 227 035,00
Taux budgétaire d'exécution	92%	82%	92%	100%

Sources : Bordereaux de crédits sans emploi (BCSE) 2021 à 2024

¹⁷ Les budgets illustrés ici sont tirés des lois de finances rectificatives sauf pour l'exercice 2023 où le budget de la loi de finance initiale n'a pas été modifié. Il en est de même des budgets de la DENF.

La faible allocation budgétaire est due à la non prise en compte de l'envergure des activités liées à l'EI notamment en termes d'infrastructures, de matériels pédagogiques et didactiques adaptés et de formation des enseignants.

La faible proportion du budget allouée à l'EI rend difficile la pérennisation des activités y afférentes financées par les ressources propres de l'Etat (formation des enseignants, adaptation des infrastructures, matériels pédagogiques et didactiques adaptés).

Sur la gestion opérationnelle de l'EI en faveur des ESH, la Cour conclut que les activités y afférentes se heurtent à des difficultés ne permettant pas d'assurer une EI.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'éducation nationale d (e) :

-  *renforcer, à moyen terme, en collaboration avec le Ministère en charge de la décentralisation, les capacités des autorités locales sur leurs rôles d'appui dans l'identification des ESH scolarisables ;*
-  *appliquer, à court terme, la Note n°2024/871-MEN/SG du 27 août 2024 pour toutes les années scolaires suivantes ;*
-  *s'assurer, à court terme, que les EPP collaborent avec les formations sanitaires de leur ressort géographique sur la réalisation systématique des visites médicales obligatoires avant l'admission scolaire ;*
-  *intégrer, à moyen terme, le volet sensibilisation dans le programme spécifique à l'EI ;*
-  *définir, à moyen terme, des normes nationales fixant la distance raisonnable entre l'école et les habitations relevant du ressort géographique de l'école ;*
-  *tenir compte, à long terme, de ces normes nationales dans la construction de nouvelles infrastructures scolaires pour faciliter l'accès géographique à la scolarisation ;*
-  *intégrer, à moyen terme, le volet dotation de matériels pédagogiques et didactiques adaptés aux besoins des ESH dans le programme spécifique à l'EI ;*
-  *prendre, à long terme, les mesures nécessaires pour garantir un accès équitable de tous les ESH aux infrastructures adaptées à leurs besoins ;*
-  *prendre, à court terme, les mesures nécessaires pour que tous les enseignants bénéficient de la formation relative à l'EI ;*
-  *mieux considérer, à court terme, les activités liées à l'EI dans les allocations budgétaires compte tenu de la mission transversale en la matière ;*

Par ailleurs, la Cour encourage le Ministère en charge de l'éducation nationale d'œuvrer continuellement pour un accès inclusif des ESH à l'éducation fondamentale.

AUDIT ORGANISATIONNEL DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE – 2023

Le Ministère de l'Education Nationale a élaboré et validé sa Politique Interne de lutte contre la corruption (PILCC) en 2023, selon laquelle le MEN présente une grande lacune dans son organisation. Elle recommande ainsi la réalisation d'un audit organisationnel pour assurer la transparence et la bonne gouvernance.

A cet effet, la Cour des Comptes a été sollicitée pour effectuer cet audit dont l'objectif global est de vérifier *si l'organisation du MEN permet de réaliser ses missions*.

Les objectifs spécifiques sont de « *vérifier si l'organigramme du MEN permet de réaliser ses missions* » et de « *vérifier si les outils mis en place au niveau du MEN permettent de réaliser ses missions* ».

Le présent audit organisationnel concerne uniquement le Personnel Administratif du Ministère et ne prend pas en compte le personnel Enseignant.

L'analyse de l'adéquation profil/poste ne fait pas partie de la présente mission d'audit.

L'audit a été conduit dans 6 DREN (Analamanga, Alaotra Mangoro, Atsinanana, Anosy, Androy, Menabe) et 6 CISCO (Antananarivo Renivohitra, Ambatondrazaka, Toamasina I, Morondava IV, Ambovombe Androy, Tolagnaro).

A l'issue de cette mission d'audit, les points suivants ont été traités :

- la couverture des missions du ministère par l'organigramme ;
- la clarté des attributions de chaque structure ;
- la coordination des activités par rapport à l'organigramme ;
- la standardisation de l'exécution des opérations du MEN.

1. Sur la couverture des missions du Ministère par l'organigramme

Il s'agit de vérifier si les missions prévues par loi n°2022-018 du 30 janvier 2023 portant orientation générale du système éducatif à Madagascar confiées au MEN sont couvertes par l'organigramme établi par le décret n°2024-063 du 23 janvier 2024 modifiant et complétant le décret n°2020-1025 du 26 août 2020, modifié et complété par le décret n°2021-547 du 19 mai 2021 fixant les attributions du Ministère de l'Education Nationale ainsi que l'organisation générale de son ministère aussi bien au niveau central qu'au niveau des Services Techniques Déconcentrés (STD).

Le tableau suivant décrit les engagements et les missions du MEN ainsi que les structures responsables.

Tableau 3. Engagements/missions du MEN et structures responsables

LOI D'ORIENTATION	STRUCTURES RESPONSABLES
SUR LES ENGAGEMENTS	
Article 10 : Promouvoir l'inclusivité du système éducatif	▪ La Direction des Enseignements Obligatoires (DEO) ▪ La Direction de l'Éducation Non Formelle
Article 11 : Promouvoir la santé scolaire et la protection sociale du personnel de l'éducation.	▪ Service Médico-Social. ▪ Service de la Santé et de l'Alimentation Scolaire. ▪ L'Office Nationale de la PASCOMA (ONA/PASCOMA)

LOI D'ORIENTATION	STRUCTURES RESPONSABLES
Article 12 : Promouvoir l'éducation des filles, l'alphabétisation féminine par la suppression des barrières socio-économiques et culturelles et autres obstacles entravant l'épanouissement des filles et des femmes dans le processus d'apprentissage.	- La Direction Générale en charge des Établissements Scolaires (DGES) - La Direction de l'Éducation Non Formelle (DENF) - La Direction de l'Éducation de Masse et du Civisme (DEMC) - L'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme (OEMC)
Article 13 : L'action éducative doit s'accorder à tous les niveaux avec les impératifs du développement économique, social et culturel ainsi que du développement durable du pays	- Le Conseil National de l'Éducation (CNE) - La Direction de la Planification de l'Éducation (DPE) - L'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme se charge (OEMC) - La COMmission Nationale Malgache pour L'UNESCO (COMNAT/UNESCO)
Article 14 : L'ETAT s'engage à une transparence sur tous les aspects et niveaux du système éducatif notamment sur l'accessibilité des informations. A cet effet, la lutte contre la corruption dans la gestion des affaires afférentes au secteur éducation est une priorité.	- L'Unité d'Évaluation des Acquis Scolaires (UEAS) - L'Unité de Contrôle et d'Audit (UCA)
Article 15 : L'Etat prône un Enseignement primaire gratuit et obligatoire. La gratuité touche le secteur public et assure l'accès de tous à l'éducation.	La Direction des Enseignements Obligatoires (DEO)
Article 16 : L'Enseignement privé est reconnu par l'Etat. Des textes réglementaires fixent les principes et les modalités d'organisation, de fonctionnement, de suivi et de contrôle de cet enseignement.	L'Office National de l'Enseignement Privé (ONEP)
SUR LES MISSIONS	
Article 20 : Dispenser une formation centrée sur les réalités objectives du milieu tout en tenant compte de l'évolution économique, technologique, sociale et culturelle environnante ;	- Les DREN. - La Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques (DCRP) - La Direction du Développement des Intrants Scolaires - La Direction de la Formation Pédagogique
Article 20 : Développer l'enseignement scientifique et technologique	- La Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques - La Direction de la Formation Pédagogique
Article 20 : Mettre à disposition une offre éducative tenant compte du concept de développement durable	- La Direction de l'Éducation de Masse et du Civisme (DEMC) - L'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme - La Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques (DCRP) - La Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS)
Article 20 : Enseigner au citoyen les valeurs républicaines, les principes de la démocratie, le sens du patriotisme, de l'unité nationale et les valeurs civiques universelles	- La Direction de l'Éducation de Masse et du Civisme (DEMC) - L'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme (OEMC)
Article 20 : Enseigner au citoyen le respect de la nature et de l'environnement	- DEMC/OEMC - Centres Culturels et Éducatifs à l'Environnement (CCEE)

LOI D'ORIENTATION	STRUCTURES RESPONSABLES
Article 20 : Développer en chaque individu l'esprit de solidarité, de justice, de tolérance et de paix	▪ DEMC/OEMC
Article 20 : Privilégier l'esprit d'observation, d'analyse et de synthèse ; Article 20 : - Allier la théorie à la pratique - Créer et stimuler chez l'apprenant l'esprit de créativité, d'initiative et d'entreprise	▪ La Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques (DCRP) ▪ La Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS) ▪ Le Centre National de Production de Matériels Didactiques (CNAPMAD)

Sources :

-Loi n°2022-018 du 30 janvier 2023 portant orientation générale du système éducatif à Madagascar ;

- décret n° 2020-1025 du 26 août 2020 modifié et complété par les décrets n° 2021-547 du 19 mai 2021 et n° 2024-063 du 23 janvier 2024

-Cour des Comptes

Les missions du MEN au niveau central prévues par la loi d'orientation sont couvertes par l'organigramme.

Comme les STD sont chargés de mettre en œuvre les missions du MEN au niveau régional et toutes les structures au niveau central sont représentées au niveau régional, les missions du MEN sont également couvertes par l'organigramme des DREN et CISCO.

2. Sur la clarté des attributions de chaque structure

Une définition claire des rôles et responsabilités au sein d'une organisation est essentielle afin d'assurer le bon déroulement des activités quotidiennes de tous les collaborateurs et de garantir la performance.

Toutefois, au niveau du MEN, les constats suivants ont été observés :

- confusion dans la réalisation des activités malgré une définition claire des attributions ;
- attributions et responsabilités non clairement définies.

2.1. Attributions distinctes mais confusion dans la réalisation des activités

Selon le principe de la définition étroite des tâches¹⁸, les tâches doivent être rigoureusement définies et ne doivent pas empiéter les unes sur les autres.

Les attributions de certaines structures sont bien claires mais la réalisation des activités y afférentes présente des confusions.

Des types d'activités similaires sont réalisés par deux structures différentes. A titre d'illustrations, les cas suivants démontrent cette situation :

- *en matière d'élaboration de politique et de stratégie de formation pédagogique et de mise en œuvre des activités concernant la Direction de la Formation Pédagogique (DFP) et l'Institut National de la Formation Pédagogique (INFP)*

La DFP est une direction rattachée à la Direction générale en charge de la Pédagogie et l'INFP est un organisme rattaché.

Parmi les attributions de la DFP¹⁹ prévues par l'article 23 du décret modifié et complété n°2020-1025 du 26 août 2020, figure *l'élaboration de la politique et des stratégies du Ministère en matière de formation du personnel*.

¹⁸ Ouvrage : « Introduction critique aux théories des organisations », Bruno Lussato, 2004

¹⁹Direction auprès de la Direction Générale de la Pédagogie

En outre, l'article 4 du décret n°2024-842 du 11 avril 2024 portant réorganisation de l'INFP fixe parmi ses attributions *la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'ingénierie de la formation et du développement des métiers de l'éducation.*

Ainsi, en comparant les attributions de ces deux structures, la DFP est normalement chargée des activités stratégiques et l'INFP, de la mise en œuvre des politiques et stratégies.

Or, le rapport d'activités 2023 de l'INFP a permis de constater que ce dernier a procédé à l'élaboration d'une politique de formation telle la politique linguistique de formation.

- *en matière d'Education de Masse et de Civisme concernant la Direction de l'Education de Masse et du Civisme (DEMC) et l'Office de l'Education de Masse et du Civisme (OEMC)*

La DEMC fait partie des directions d'appui au niveau du Secrétariat général et l'OEMC est un organisme rattaché.

Suivant l'article 30 du décret modifié et complété n°2020-1025 précité, la DEMC *élabore les stratégies en matière d'éducation à la citoyenneté, au civisme, au Développement Durable, et à la vie familiale et communautaire.*

L'article 4 du décret n°2003-197 du 11 mars 2003 fixant l'organisation de l'Office de l'Education de Masse et du Civisme (OEMC) et fixant son statut prévoit, entre autres, comme attributions de l'OEMC :

- la sensibilisation, l'éducation et formation des enseignants, les parents et partenaires de l'école en matière de Citoyenneté et de Civisme pour favoriser l'instauration de la Gouvernance démocratique et de l'Etat de droit en vue du développement durable ;
- et l'éducation et sensibilisation des parents sur la nécessité d'une éducation primaire fondamentale.

Le tableau suivant présente les activités réalisées par les deux structures précitées.

Tableau 4. Activités réalisées par la DEMC et l'OEMC

DEMC	OEMC
▪ Sensibilisation sur le genre et la lutte contre la VBG au niveau des écoles ; ▪ Conscientisation au niveau des communautés scolaires sur les enjeux des violences sexuelles à Madagascar ; ▪ Développement des offres éducatives alternatives au niveau des régions, CISCO, éducateurs, parents, élèves ; ▪ Extension du projet « promotion de la santé de la reproduction des adolescents et des jeunes à travers la radio éducative » en émission éducative audio-visuelles » ; ▪ Education environnementale et expansions du réseau Junior Ecoguards concernant la conservation de la biodiversité marine des enseignants.	▪ Sensibilisation pour l'opérationnalisation des écoles des parents ; ▪ Sensibilisation sur la lutte contre la violence aux enfants ; ▪ Sensibilisation sur le respect de l'hymne national et du drapeau, ... ▪ Contribution à l'élaboration d'outils d'éducation à l'environnement (affiches, brochures...) ²⁰

Sources : Rapports d'activités 2023 DEMC et OEMC

²⁰ Avec l'appui de l'UNICEF

De ces activités, on peut constater que la DEMC réalise des activités opérationnelles proprement dites comme les sensibilisations auprès des établissements scolaires. En parallèle, l'OEMC effectue des activités de sensibilisation qui sont également des activités de mise en œuvre.

Or, suivant les décrets les régissant, le volet stratégique devrait être effectué par la DEMC tandis que le volet opérationnel de l'éducation de masse et de civisme devrait être réalisé par l'OEMC.

Plusieurs causes sont à l'origine de cette situation notamment :

- l'absence de MARE validée au niveau du MEN, un document détaillant les Missions, Attributions, Responsabilités et Ethique de chaque structure ;
- la méconnaissance des modifications d'attributions par les agents d'exécution, la communication des changements à l'ensemble des individus concernés étant une étape très importante afin de les informer et surtout, de les rassurer ;
- le problème d'implémentation des nouvelles dispositions dû à une résistance au changement de certains agents.

Cette situation risque d'entraîner l'empiètement des attributions au niveau des Directions, services et organismes rattachés générant des coûts supplémentaires ainsi que des conflits entre les différents responsables ou la non-exécution de certaines activités.

2.2. Attributions similaires liées à l'environnement entraînant une confusion dans la réalisation des activités

L'OEMC et le CCEE effectuent des activités liées à l'environnement.

Le tableau suivant résume les activités liées à l'environnement réalisées par les deux structures.

Tableau 5. Activités de l'OEMC et du CCEE liées à l'environnement

Structures	Dispositions réglementaires	Activités
OEMC	L'OEMC est chargé de : (...) Sensibiliser, éduquer et former les enseignants, les parents et partenaires de l'école en matière de Citoyenneté et de Civisme pour favoriser l'instauration de la Gouvernance démocratique et de l'Etat de droit en vue du développement durable (...) ²¹	Contribution à l'élaboration d'outils d'éducation à l'environnement (affiches, brochures...)
CCEE (Centres Culturels et Educatifs à l'Environnement)	Les missions ²² du CCEE consistent à : - promouvoir et de réaliser les activités d'ordre environnemental figurant dans le Programme d'Education Environnementale dans tous les établissements scolaires de Madagascar, tant du public que du privé au niveau des DIRESEB (ancienne dénomination des	- Formation des animateurs de didactique environnementale immédiatement opérationnelle ; - Formation des concepteurs de projet environnemental.

²¹ Article 4 du décret n° 2003-197 du 11 mars 2003 Fixant l'organisation de l'Office de l'Éducation de Masse et du Civisme et fixant son Statut

²² Article 5 de l'arrêté n°19352-2004/MENRS fixant les missions et la structures des Centres Culturels et Educatifs à l'Environnement du 12 octobre 2004

Structures	Dispositions réglementaires	Activités
	DREN) dans lesquelles ils sont implantés ; - renforcer le savoir des élèves, des enseignants et des responsables pédagogiques et des parents par la prise de conscience des problèmes environnementaux au niveau local, régional, national et mondial en vue d'une prise de responsabilité pour la sauvegarde de l'environnement dans tous ses aspects.	

Sources : Rapports d'activités

Cette situation risque d'entraîner des conflits entre les différents responsables.

2.3. Attributions non clairement définies pour d'autres structures

Selon le principe de la définition étroite des tâches, les tâches doivent être rigoureusement définies et ne doivent pas empiéter les unes sur les autres.

L'analyse des attributions des diverses structures a permis de constater que certaines attributions ne sont pas explicites. A titre d'illustrations, les cas suivants ont été constatés :

- a) En matière de conception des programmes d'études et de distribution des intrants concernant la Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS) et la Direction des Curricula et des Recherches Pédagogiques (DCRP)*

La DDIS et la DCRP sont deux directions qui sont rattachées à la Direction Générale de la Pédagogie.

Suivant l'article 2 du décret modifié et complété n°2020-1025 précité, la DDIS est une direction nouvellement créée dans l'organigramme en 2021. Elle assure le pilotage de la conception, l'édition, la dissémination et le suivi des manuels scolaires, des documents d'accompagnement, des matériels didactiques liés directement aux programmes d'études. Elle assure également la gestion des stocks des matériels pédagogiques et des intrants scolaires destinés au MEN.

L'article 21 du décret n°2020-1025 susmentionné dispose que la DCRP assure la conception et l'élaboration des Curricula (ou des programmes d'études). Elle pilote les recherches en améliorant la pédagogie selon la Politique du Ministère en matière d'éducation.

Le tableau ci-après présente quelques activités effectuées par lesdites directions.

Tableau 6.Extraits des activités de la DDIS et de la DCRP

DDIS	DCRP
▪ Assurer le développement des intrants scolaires ; ▪ Piloter la conception des fascicules des ressources T2 et T5 pour 17 disciplines ; ▪ Piloter la production des matériels didactiques et pédagogiques T1 et T4 pour 17 disciplines.	▪ Editer et imprimer les programmes d'études de l'Enseignement Secondaire Général ; ▪ Adaptation et distribution de matériaux pour l'apprentissage du français oral ; ▪ Impression et distribution des manuels scolaires pour les apprenants ;

▪ Distribution et suivi des intrants au niveau des DREN/Etablissements : manuels et livres éducatifs pour 23 DREN.	▪ Imprimer et acheminer les nouveaux programmes d'études ; ▪ Produire des manuels scolaires T2 et T3 avec leur guide.
--	--

Sources : Rapport d'activités MEN 2022, PTA MEN et FCE 2023.

En comparant ces différentes activités, les deux directions se chargent à la fois de la conception et de l'élaboration des programmes de formation à utiliser par les enseignants et la distribution des intrants scolaires.

Toutefois, d'après les entretiens effectués avec les différents responsables, cette situation a déjà fait l'objet d'une discussion au niveau du Ministère et la solution prise était l'arrangement entre les deux directions. A cet effet, la conception des documents des élèves et la prise en charge des kits scolaires seront sous la responsabilité de la DDIS et la conception de documents des enseignants est à la charge de la DCRP, et ce dans le cadre du Projet d'Appui à l'Education de Base (PAEB). Ces attributions reviendront à la DDIS à partir de la clôture dudit projet.

En tout état de cause, ce genre de solution n'est pas une bonne pratique.

b) En matière de gestion, d'enregistrement et de distribution de matériels et kits scolaires concernant la Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS) et l'Unité de Coordination du Projet (UCP)

La DDIS est une direction rattachée à la Direction Générale en charge de la Pédagogie tandis que l'UCP est directement rattachée au Ministre.

Comme il a été mentionné plus-haut, une des attributions de la DDIS est la gestion des stocks des matériels pédagogiques et des intrants scolaires destinés au MEN.

Les activités réalisées par la DDIS sont le développement des intrants scolaires, la distribution et le suivi de ces intrants au niveau des établissements scolaires (manuels et livres éducatifs pour les 23 DREN).

L'UCP a comme attribution d'assurer la coordination et le suivi de tous les projets financés au titre du Programme d'investissement Public (PIP). En 2023²³, elle a distribué des kits scolaires à travers des projets d'émergence du MEN dans le cadre du Fonds Commun de l'Education (FCE).

Ainsi, les deux structures se sont chargées de la distribution de kits scolaires.

Le problème a été déjà discuté au niveau du Ministère. Les deux structures se sont entendues que la DDIS se charge de la prise en charge du magasinage et du suivi et l'UCP, de la distribution et de l'enregistrement des kits.

Dans tous les cas, l'entente entre les structures ne résout pas le problème de manière pérenne.

²³PTA MEN Tous financements 2023

c) en matière de suivi des activités concernant le Service de Coordination, de Pilotage, de Suivi et d'Etudes (SCPSE), le Service de la Programmation et du Suivi du Système Educatif (SPSSE) et le Service des Etudes et Evaluation des Politiques Educatives (SEEPE).

D'une part, le SCPSE qui est un service rattaché au Secrétariat Général a comme missions d'assurer la coordination, le pilotage et le suivi des activités des directions relevant du Secrétariat Général, de l'ensemble des directions générales et des directions régionales.

Les activités qu'il a réalisées sont entre autres la mise en place du système de suivi-évaluation au sein du MEN, la demande de situation sur l'état d'avancement des dossiers, les relances des directions et/ou des services concernés et/ou des points focaux propriétaires des dossiers en instance de traitement.

D'autre part, le SPSSE étant un service rattaché à la Direction de Planification de l'Education qui est aussi une direction d'appui au niveau du Secrétariat Général, assure la programmation et le suivi permanent de la mise en œuvre des politiques éducatives.

Ses attributions consistent à :

- assurer le suivi de l'état d'avancement des activités à tous les niveaux de gestion ;
- assurer le suivi périodique de l'état d'avancement des PTA tous les trimestres ;
- élaborer et de mettre à jour des outils de suivi (tableau de bord national centralisé...) ;
- et assurer la collecte des données sur l'état d'avancement des activités.

Parmi les activités qu'il exerce sont la conception et l'opérationnalisation du système de suivi ainsi que l'élaboration de formulaires d'enquête ou autres applications pour le suivi des activités au niveau du MEN.

Ainsi, d'une manière générale, les deux structures effectuent le suivi de la réalisation des activités de toutes les directions au sein du Ministère.

En plus de ces deux services, une troisième structure « le Service des Etudes et Evaluation des Politiques Educatives (SEEPE) », qui est rattachée à la DPE, effectue également à travers une plateforme, le suivi de la réalisation des activités du PAEB. Pourtant, ce projet finance de nombreuses activités au sein du MEN²⁴.

Le SEEPE fait une analyse diagnostique du système éducatif au niveau national et assure l'évaluation des stratégies de mise en œuvre des politiques éducatives.

d) En matière d'évaluation de la mise en œuvre des politiques éducatives concernant le Service des Etudes et Evaluation des Politiques Educatives (SEEPE), la Direction de l'Enseignement Obligatoire (DEO)²⁵ et l'Unité d'Evaluation des Acquis Scolaires (UEAS)

Trois structures sont évoquées ici :

- le SEEPE qui est rattaché à la DPE ;
- la DEO anciennement dénommée DEFPE, rattachée à la DGES ;
- et l'UEAS qui est un organisme rattaché.

Les attributions et activités effectuées par ces trois structures sont récapitulées dans le tableau suivant :

²⁴PTA MEN en 2023

²⁵Anciennement dénommée Direction de l'Éducation Fondamentale et de la Petite Enfance (DEFPE)

Tableau 7. Récapitulation des attributions et activités du SEEPE, DEO et UEAS

Rubriques	SEEPE	DEO anciennement dénommée DEFPE	UEAS
Attributions	- Mener l'analyse diagnostique du système éducatif au niveau national ; - Assurer l'évaluation des stratégies de mise en œuvre des politiques éducatives	Assurer l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique du Ministère en matière d'Education Fondamentale et de la Petite Enfance entre autres : Assurer la mise en place, la fonctionnalisation et le développement des dispositifs de suivi et d'évaluation des activités relatives à la gestion administrative, pédagogique et communautaire participative des établissements publics.	- Assurer le suivi permanent des acquis scolaires par des mesures régulières des performances des élèves dans le cycle fondamental ; - Appuyer en fonction des besoins d'autres types d'évaluation et mener des enquêtes auprès des enseignants pour mesurer leurs compétences académiques et/ou pédagogiques ; - Procéder au suivi-évaluation de la mise en œuvre de la disposition des données et éléments d'informations sur les acquis scolaires.
Activités réalisées ou à réaliser	Evaluation interne de la mise en œuvre du PSE (différents projets appuyés par les PTFs dont le PAEB)	- Suivi des Espace d'Eveil Communautaire (EEC) et des Centres d'Accueil du Préscolaires (CAP) ; - Suivi de l'opérationnalisation des EEC mis en place, leurs CAP de rattachement et l'exercice de fonction de leurs éducateurs respectifs (EEC/CAP) ; - Suivi des centres d'activités préscolaires et des éducateurs ; - Enquêtes sur l'évaluation des acquis des enfants préscolaires et l'impact de l'utilisation de méthodes Kamishibai.	- Evaluation des impacts des réformes préconisées par le PSE à travers l'évaluation nationale des acquis scolaires des élèves de 2^e et 5^e années du primaire en 2019 ; - Evaluer l'impact d'un projet éducatif sur les apprentissages des élèves dans les EPP.

Sources : Décret n°2020-1025, Fiches d'attributions non officielles de la DGES, de la DPE et de l'UEAS ; PTA 2023 MEN, Rapport d'activités MEN 2022

Parmi les attributions de la DEO figurent le développement des dispositifs de suivi et d'évaluation des activités relatives à la gestion administrative, pédagogique et communautaire participative des établissements publics. A cet effet, elle a effectué la mise en place d'un Espace d'Eveil Communautaire (EEC)²⁶ pour le préscolaire qui est **une politique éducative**.

La DEO assure également le suivi et l'évaluation de cette politique.

²⁶ La mission est d'améliorer la préparation scolaire des jeunes enfants afin de réduire le taux de redoublement et d'abandon en primaire et d'augmenter la probabilité que les enfants aussi bien les filles que les garçons s'inscrivent à la 1^{ère} année du primaire à l'âge de 6 ans.

De même, l'article 2 du décret n°2017-1105 du 28 novembre 2017 relatif à l'Unité d'Évaluation des Acquis Scolaires précise que : (..) l'UEAS est chargée du suivi permanent des acquis scolaires par des mesures régulières des performances des élèves dans le cycle fondamental (...).

A cet effet, en 2019²⁷, afin de déterminer l'impact des réformes sur l'enseignement/apprentissage, en cohérence avec le PSE (Plan sectoriel de l'Education qui est une politique éducative), des évaluations périodiques des acquis scolaires ont été menées par l'UEAS dans le cadre du PAEB.

Les activités de l'UEAS concernent le domaine des acquis scolaires (développement des banques d'items), et non d'analyser l'efficacité des politiques éducatives.

e) En matière de formation concernant le Service de la Formation Administrative et Pédagogique (SFAP), le Service d'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique (SIEP) et le Service de Gestion des Etablissements Scolaires (SGES) au niveau régional

Ces trois services sont mis en place au niveau des DREN suivant le décret modifié et complété n° 2020-1025.

La DFP, la DESIP et la DGES (Direction Générale en charge des Etablissements Scolaires) sont représentées respectivement par le SFAP, le SIEP et le SGES au niveau des DREN.

Les attributions et activités effectuées par ces services sont récapitulées dans le tableau suivant :

Tableau 8. Attributions et extraits des activités du SFAP, du SIEP et du SGES

Rubriques	SFAP	SIEP	SGES
Attributions	- Planifier les activités de formation au niveau de chaque CISCO ; - Suivre et évaluer la mise en œuvre de la politique de formation au niveau de chaque CISCO ; - Contribuer à la définition des profils et des référentiels métiers, de compétences et d'évaluations au niveau de chaque CISCO ; - Contribuer à la définition et au suivi du respect des normes et standards de formation au niveau chaque CISCO.	- Assurer le cadrage professionnel et le renforcement de compétences des Encadreur des STD (SIEP, DIEP, ZAP, Chefs d'Etablissement) ; - Assurer le pilotage et les contrôles des activités d'Encadrement Scolaire et d'Inspection Pédagogique au niveau des CISCO ; - Assurer le pilotage et les contrôles des activités d'Encadrement Scolaire et d'Inspection Pédagogique au niveau des ZAP ; - ...	- Assurer l'organisation pédagogique des établissements scolaires ; - Assurer le bon déroulement des examens officiels (Cepe, Bepc, Cae/Ep et Cap/Ep) ; - Appliquer et diffuser les décisions et les directives concernant les examens officiels (Cepe, Bepc, Cae/Ep et Cap/Ep); - Organiser les travaux préparatifs des examens officiels ; - ...
Activités réalisées ou à réaliser	<u>Cas SFAP Androy</u> - Formation sur l'éducation environnementale ; - Atelier de formation sur l'absentéisme ; - Atelier de formation sur la planification ; -	<u>Cas SIEP Androy</u> - Inspection pédagogique, encadrements pédagogiques, administratifs et financiers des enseignants et/ou encadreur au niveau des établissements scolaires ;	

²⁷ Rapport Evaluation nationale des acquis des élèves de 2^{ème} et 5^{ème} année du primaire (Année scolaire 2018-2019)

Rubriques	SFAP	SIEP	SGES
	<u>Cas SFAP Alaotra Mangoro</u> - Mise au point du calendrier des formations dans les CISCO. <u>Cas SFAP Menabe</u> Formation des DFAP sur le renforcement de compétence en ingénierie de formation : importance et différence entre l'ingénierie de formation et l'ingénierie pédagogique.	- Suivi de la rentrée scolaire, contrôle des présences des enseignants au poste, contrôle des tâches administratives ; - Observation de classe ; - Encadrements financiers des directeurs d'école ; - Supervision des examens blancs (exemple : CEPE, BEPC). <u>Cas SIEP Alaotra Mangoro</u> - Sensibilisation et encadrement des établissements pour l'élaboration du PEC et PE ; - Encadrement des enseignants sur la pratique de classe ; -..... <u>Cas SIEP Menabe</u> - Encadrement des enseignants ; - Formation lors des journées pédagogiques.	

Sources : Fiches d'attributions non officielles du SFAP et du SIEP, rapports d'activités 2023 SFAP, rapports d'activités 2022-2023 SIEP, entretiens.

De ce tableau, on peut constater que les trois services effectuent des formations.

La formation est une des composantes de l'encadrement pédagogique²⁸. Elle consiste en la remise à jour des connaissances, des compétences en vue d'une amélioration de la performance et de la qualification professionnelle des enseignants. En effet, la notion d'encadrement prête à confusion.

De plus, les attributions du SFAP posent également problèmes car étant un démembrement de la DFP au niveau central, il devrait se limiter aux activités concernant la stratégie de formation.

En plus de ces deux services, le SGES réalise également la formation des enseignants.

Selon l'article 15 du décret modifié et complété n° 2020-1025 du 20 août 2020 prévoit que « la Direction Générale en charge des Établissements Scolaires assure l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique du Ministère en matière de Préscolaire, d'Enseignement Général et de l'Éducation non formelle ».

Au niveau de la DREN, la DGES est représentée par le SGES. Les attributions de ce dernier sont similaires à celles de la DGES.

²⁸Ensemble des actions des encadreurs qui ont pour but de conduire l'enseignant à acquérir des aptitudes à bien enseigner en utilisant les meilleures méthodes d'enseignements et les contenus adaptés (<http://elearning.education.mg/course/view.php?id=36#section-5>
<http://elearning.education.mg/course/view.php?id=50>)

Pour la DREN Androy²⁹, une formation des acteurs au niveau des écoles grâce à la méthode TaRL³⁰ (Teaching at the Right Level), a été effectué par le service. Une autre formation pour les enseignants du collège en matière scientifique³¹ a été également effectuée.

Le SGES effectue aussi la mise en place des stratégies de formation³² entre autres la formation des formateurs locaux liée à l'éducation inclusive.

En outre, au niveau des CISCO, les mêmes problèmes se posent également en matière de formation entre la Division de la Formation Administrative et Pédagogique (DFAP) et de la Division d'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique (DIEP).

Sur l'encadrement pédagogique, le cas de la CISCO Tanà ville³³ illustre cette situation où la DFAP et la DIEP ont formé respectivement des Chefs ZAP et des conseillers pédagogiques.

f) En matière d'encadrement et de suivi des établissements scolaires concernant le Service de la Gestion des Etablissements Scolaires (SGES) et le Service d'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique (SIEP) au niveau régional,

L'une des attributions du SGES est le suivi des établissements scolaires³⁴ alors que le SIEP effectue également un encadrement et suivi des établissements scolaires, tel qu'il est décrit dans le tableau suivant :

Tableau 9.Extraits des activités effectuées par quelques DREN en matière d'encadrement et de suivi des établissements scolaires

SGES	SIEP
<u>Cas région Androy</u> : suivi des BTSL (Back To School and Learning) comme les observations de classe, le suivi de l'utilisation des cahiers d'exercices et de guides, suivi des caisses écoles et cantines scolaires ; <u>Cas région Anosy</u> : suivi des BTSL, suivi de la mise en place du FEFFI ; <u>Cas région Analamanga</u> : encadrement pédagogique et inspection pédagogique comme le contrôle et le suivi des sites d'implantation des EEC (visite et identification) ; <u>Cas région Alaotra Mangoro</u> : suivi de la mise en place du FEFFI.	<u>Cas région Atsinanana</u> : suivi de la rentrée scolaire, vérification de l'effectif des enseignants au niveau des collèges et lycées, suivi et encadrement pédagogique dans les EPP ; <u>Cas région Androy</u> : suivi de la rentrée scolaire 2023-2024 entre autres le contrôle de présence des enseignants au poste, observation de classe, contrôle des tâches administratives ; <u>Cas région Anosy</u> : suivi de la rentrée scolaire <u>Cas région Alaotra Mangoro</u> : suivi de la rentrée scolaire

Sources : Rapports d'activités - PTA SGES et SIEP (DREN)

²⁹ Rapport de formation des enseignants en TaRLlecture , DREN androy, Mai 2023

³⁰ permet aux enfants d'acquérir rapidement les compétences de base en lecture et en calcul, quel que soit l'âge ou le niveau scolaire à travers des activités ludiques. <https://www.unicef.org/madagascar/recits/m%C3%A9thode-p%C3%A9dagogique-teaching-right-level-une-formatrice-r%C3%A9ticente-en-devient-une-adepte#:~:text=%C3%80%20noter%20que%20la%20m%C3%A9thode,%C3%A0%20travers%20des%20activit%C3%A9s%20ludiques.>

³¹ Cas de la région Anosy

³² Cas de la région Analamanga

³³ PTA 2024 DREN Analamanga

³⁴ Fiche d'attributions non officielle SGES

Suivant le schéma directeur de l'encadrement instauré par la Circulaire n°007093/97-MInESEB/SG/Lég du 14 août 1997, les composantes de l'encadrement sont : le soutien, le contrôle, le suivi, l'animation, le conseil pédagogique, la formation continue ou permanente, l'inspection et l'évaluation. Ainsi, le SIEP peut également effectuer le suivi qui consiste en une opération continue de surveillance de l'évolution d'une activité. L'objectif du suivi est de déceler les dysfonctionnements afin d'y remédier.

Ainsi, certaines attributions ne sont pas définies de manière claire, différentes causes sont à l'origine de cette situation, notamment :

- l'absence de MARE validée autrement dit absence de descriptif clair des fonctions au sein du Ministère ainsi que des organismes rattachés ;
- la diffusion tardive et la non vulgarisation des modifications de l'organisation ;
- l'utilisation de quelques termes dans la définition des attributions prête à confusion entre autres formation, encadrement, suivi, acquis scolaire, politique éducative, système éducatif.

En conséquence, cette situation risque d'engendrer une certaine ambiguïté dans la réalisation des activités, un empiètement des attributions et la non-exécution de certaines tâches.

Pour conclure, bien que certaines dispositions décrivant les attributions au sein du MEN ainsi que celles de ses organismes rattachés soient clairement définies, des confusions sont relevées quant à l'application de ces dispositions.

Par ailleurs, certaines attributions ne sont pas explicites, que ce soit au niveau central, régional ou des organismes rattachés.

Dans sa réponse suivant lettre n°2024-182/MEN du 17 octobre 2024, le Ministère de l'Education Nationale a mentionné que : « Le Département prend acte des points soulevés par la Cour, notamment en matière de répartition de compétences entre les différentes structures en son sein. La première disposition déjà prise par le Ministère a été de faire adopter en Conseil des Ministres le décret n°2024-842 du 11 avril 2024 portant réorganisation de l'Institut National de Formation Pédagogique. Ce texte réglementaire redéfinit et précise les missions et attributions de cet organe rattaché, conformément aux dispositions de la Loi n° 2022-018 du 30 janvier 2023 portant orientation générale du système éducatif à Madagascar.

En ce sens, le Ministère doit être en cohérence avec la loi suscitée. Ainsi, dans un souci d'efficience et d'efficacité dans la définition de ses attributions, le Ministère de l'Education Nationale entreprend actuellement la refonte de son organigramme et un nouveau projet de décret sur son organisation générale sera soumis en Conseil du Gouvernement. Ce projet de décret mettra en exergue les principaux axes stratégiques que sont l'Accès, la Qualité et le Gouvernance du système éducatif tout en garantissant une répartition verticale et horizontale fidèle et rationnelle à ses missions.

L'adoption de ce projet de décret déclenchera immédiatement l'enregistrement du projet d'arrêté portant missions, attributions, responsabilité et éthique de chacune des Directions Générales, Directions centrales et Directions régionales et les services qui leur sont rattachés ».

La satisfaction des recommandations émises par la Cour dépend de la teneur et de l'effectivité du décret portant organisation générale du Ministère et de l'arrêté portant missions, attributions, responsabilité et éthique de chacune des Directions Générales, Directions centrales et Directions régionales et les services qui leur sont rattachés.

En définitive la Cour recommande au Ministère de l'Education Nationale de :

-  *veiller à la précision des différentes missions et attributions des structures dans les textes réglementaires régissant l'organisation du Ministère ainsi que ceux des organismes rattachés ;*
-  *accélérer la validation des MARE des Directions et Services et les mettre à jour à chaque modification d'organigramme ;*
-  *diffuser dans les plus brefs délais toutes modifications de l'organisation et des attributions du Ministère ou de ses organismes rattachés et de réaliser des séances de vulgarisation dans ce sens au niveau central et au niveau régional.*

3. Sur la coordination des activités par rapport à l'organigramme

Les bonnes pratiques préconisent que les divisions verticales (hiérarchie) et horizontales (technique) d'une organisation assurent une coordination efficace des activités.

A ce propos, les observations suivantes ont été relevées :

- inadéquation du rattachement organisationnel de la Direction des Examens et de la Certification ;
- rattachement d'un service et division à plusieurs Directions appartenant à différents axes ;
- services non mis en place au sein de la DREN Alaotra Mangoro.

3.1. Inadéquation du rattachement organisationnel de la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC)

La coordination est indispensable pour maintenir un fonctionnement cohérent malgré la spécialisation et la divergence des logiques au sein des différents services d'un organisme³⁵. Elle joue un rôle crucial dans le maintien de la cohérence opérationnelle dans un contexte organisationnel.

Les bonnes pratiques prônent que les attributions des structures subordonnées sont en adéquation avec celles de la structure supérieure à laquelle elles sont rattachées.

Au sein du MEN, deux Directions Générales assurent les directions techniques, à savoir :

- la Direction Générale en charge des Etablissements Scolaires (DGES) ;
- et la Direction Générale en charge de la Pédagogie (DGP).

Selon l'article 15 nouveau du décret modifié et complété précité n°2020-1025, la DGES assure l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique du Ministère en matière de Préscolaire, d'Enseignement Général et de l'Éducation non formelle tandis que la DGP assure la qualité de l'Éducation suivant article 20 du même décret.

La DGES fait partie de l'axe stratégique « accès » tandis que la DGP de l'axe « qualité ».

³⁵Manuel de gestion Volume 1 Agence Universitaire de la Francophonie, Ellipses Edition Marketing S.A., 2004, 2ème édition.

L'accès à l'éducation fait généralement référence à la manière dont les établissements et les politiques éducatives garantissent ou du moins s'efforcent de garantir que les étudiants aient des chances égales et équitables de profiter pleinement de leur éducation³⁶.

L'accès à l'éducation couvre la scolarisation en temps voulu et la progression à l'âge requis, l'assiduité à l'école, un apprentissage conforme aux normes nationales de performances scolaires, un environnement d'apprentissage suffisamment sûr pour permettre l'apprentissage et une offre scolaire équitablement répartie³⁷.

Quant à la « qualité, elle détermine combien les enfants apprennent et s'ils apprennent bien, et la mesure dans laquelle leur éducation se traduit par un ensemble de bénéfices personnels, sociaux et développementaux³⁸ ».

Dans l'organigramme du ministère, la DEXAMC relève de la Direction Générale des Établissements Scolaires (DGES).

Suivant l'article 19 du décret cité ci-dessus : « La DEXAMC assure la conception et l'organisation des examens nationaux de fin de cycle relevant des compétences du Ministère et établit les divers diplômes et certificats y afférents ».

Une des attributions de la DEXAMC consiste à assurer l'organisation générale, la réalisation et le suivi des examens officiels tels que les BEPC/SECONDE (Brevet d'Etude du Premier Cycle), CAE/EP (Certificat d'Aptitude à l'Enseignement dans les Ecoles Primaires) et CAP/EP (Certificat d'Aptitude Pédagogique dans les Ecoles Primaires) .

La DEXAMC est composée de trois services, chacun ayant des attributions spécifiques comme décrites dans le tableau ci-après :

Tableau 10. Attributions des services de la DEXAMC

Services	Missions et attributions
Service de l'Organisation des Examens (SOE)	Mission : assurer l'organisation générale des examens et concours CEPE/6ème, BEPC/SECONDE, CAE/EP et CAP/EP. Attributions : assurer l'organisation, la préparation, le suivi et la supervision du déroulement des examens et concours CEPE/6ème, BEPC/SECONDE, CAE/EP et CAP/EP.
Service des Evaluations des Epreuves (SEE)	Mission : assurer la pertinence, la fiabilité et la validité de l'évaluation des épreuves à la fin, intra et inter cycle pour les apprenants ainsi que les épreuves pour les enseignants. Attributions : élaborer des études concernant le dispositif d'évaluation des épreuves.
Service des Examens et de la Certification (SEC)	Mission : assurer la prestation du service public sur la délivrance, la certification et l'authentification des diplômes en respectant les textes officiels

Source : Fiches d'attributions non officielles

³⁶ edglossary.org

³⁷ Lewin, Keith M. 2015. *Accès, équité et développement : planifier l'éducation pour concrétiser les droits. Principes de la planification de l'éducation* 98. Paris : UNESCO – IIEP / <https://learningportal.iiep.unesco.org/fr/glossaire/acces-a-leducation>

³⁸ EFA GMR 2005, *Education pour tous – L'exigence de qualité - Right to Education Initiative* - <https://www.right-to-education.org/>

La majorité des activités de la DEXAMC relève de l'axe qualité de l'éducation. Son rôle consiste à garantir que les examens nationaux sont conçus et organisés pour évaluer de manière juste et précise les connaissances et les compétences des élèves, ce qui contribue directement à assurer la qualité globale de l'éducation dispensée.

La majorité des activités de la DEXAMC sont centrées sur des aspects qualitatifs tels que la conception et l'organisation des examens nationaux, lesquelles relèvent de la DGP.

Le positionnement inapproprié de la DEXAMC, rattachée à une direction générale centrée sur les établissements scolaires plutôt que sur la pédagogie, soulève des préoccupations quant à l'alignement des objectifs et à la gestion optimale des activités liées à la qualité éducative. Actuellement, la DGP doit passer par la DGES pour communiquer avec la DEXAMC, bien que la majorité des activités de cette dernière relèvent de l'axe qualité.

Cette configuration entraîne des difficultés de communication et de coordination avec la DGP, où la nature des activités de la DEXAMC pourrait mieux s'aligner.

3.2.Rattachement de services et divisions au niveau régional à plusieurs Directions au niveau central appartenant à différents axes stratégiques

La coordination est indispensable pour maintenir un fonctionnement cohérent malgré la spécialisation et la divergence des logiques au sein des différents services d'un organisme³⁹. Elle joue un rôle crucial dans le maintien de la cohérence opérationnelle dans un contexte organisationnel.

Il a été constaté que de nombreuses directions appartenant à différents axes au niveau central sont représentées par un seul service et division au niveau régional.

➤ SIIPFAJ et DIIPFAJ rattachés aux DAJ, DPFI, DDIS

Le tableau suivant présente les attributions, les axes stratégiques d'appartenance et les directions centrales de rattachement de ces derniers.

Tableau 11.Lien entre les structures au niveau régional et les Directions centrales de rattachement avec les axes stratégiques d'appartenance

Structures	Attributions	Directions centrales de rattachement	Axes
SIIPFAJ : Service des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques	- Assister les établissements scolaires et leurs employés dans les affaires juridiques qui touchent les établissements ; - Assister les employés des établissements scolaires pour les affaires juridiques en relation avec le travail ou la fonction qu'ils occupent ; - Accompagner les employés dans les différentes étapes dans les tribunaux en donnant des conseils.	Direction des Affaires Juridiques (DAJ)	Gouvernance
	Assurer la vérification, le suivi, le contrôle des constructions en infrastructures dans les établissements scolaires ;	Direction du Patrimoine Foncier et des Infrastructures (DPFI)	Accès

³⁹Manuel de gestion Volume 1 Agence Universitaire de la Francophonie, Ellipses Edition Marketing S.A., 2004, 2ème édition).

Structures	Attributions	Directions centrales de rattachement	Axes
	- Assister les établissements scolaires et ses employés dans la protection et la sécurisation du patrimoine foncier scolaire du MEN ; - Vérifier des travaux entrepris dans les établissements scolaires s'ils suivent les normes techniques ou technologique de la construction ; vérification des travaux engagés s'ils respectent le plans architecturaux et d'exécution concernant les travaux, vérifier des matériaux utilisés pour les travaux, ... - Etudier et synthétiser les rapports concernant les infrastructures en vue d'éclairer la hiérarchie sur la situation concernant les infrastructures scolaires. - Assurer le suivi des dossiers concernant les patrimoines fonciers dans les différents bureaux concernés (Circonscription Domaniale, Communes) ; - Etudier et synthétiser les rapports concernant les patrimoines fonciers en vue d'éclairer la hiérarchie sur la situation.		
	- Assurer la vérification, le suivi, le contrôle des intrants dans les établissements scolaires ; - Assurer le dispatching ainsi que le suivi des intrants des établissements scolaires ; - Assister les personnels des CISCO sur le contrôle et le suivi des intrants livrés dans les établissements scolaires ; - Collecter et consolider les données provenant des CISCO et des établissements scolaires concernant les intrants ; - Etudier et synthétiser les rapports concernant les intrants en vue d'éclairer la hiérarchie sur la situation concernant les intrants scolaires.	Direction du Développement des Intrants Scolaires (DDIS)	Qualité
DIIPFAJ : Division des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques	- Fournir des conseils juridiques à la CISCO ; - Gérer les contentieux et assure la sécurisation des domaines scolaires.	DAJ	Gouvernance
	- Administrer les domaines scolaires et administratifs, recense les patrimoines fonciers et immobiliers ; - Tenir un inventaire des bâtiments ; - Superviser la construction, la maintenance et la réhabilitation des infrastructures scolaires et administratives.	DPFI	Accès
	- Gérer les stocks de matériels pédagogiques et les intrants scolaires, garantissant leur disponibilité ; - Assurer le suivi des manuels scolaires et des matériels didactiques ; - Déterminer les besoins en mobilier et contrôle les acquisitions.	DDIS	Qualité

Sources : Fiches d'attributions non officielle, décret modifié et complété n°2020-1025 précité et entretien

Il est clair que les attributions de ces services et divisions couvrent de nombreux domaines qui relèvent de plusieurs directions.

➤ **SGES et DGES rattachés aux DEO, DES, DENF et DEXAMC**

La Direction Générale en charge des Établissements Scolaires est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique ministérielle en matière de préscolaire, d'Enseignement

Général et de l'Éducation non formelle suivant décret modifié et complété n° 2020-1025 du 20 août 2020 suscité.

En effet, la Direction Générale en charge des Établissements Scolaires au niveau central comporte 4 directions :

- la Direction des Enseignements Obligatoires ;
- la Direction de l'Enseignement Secondaire ;
- la Direction de l'Éducation Non Formelle ;
- et la Direction des Examens et de la Certification.

Les trois premières directions appartiennent à l'axe « accès » tandis que la DEXAMC à l'axe « qualité »⁴⁰.

Pourtant, au niveau local, les attributions des quatre directions sus-citées sont effectuées par le Service de la Gestion des Etablissements Scolaires (SGES) au niveau de la DREN et la Division de la Gestion des Etablissements Scolaires (DGES) au niveau de la CISCO. En effet, quatre directions de différents axes sont regroupées en un seul service/division au niveau régional.

Cette situation découle de la mise en œuvre de l'organigramme du MEN tel que prévu par le décret modifié et complété n°2020-1025 précité. Le rattachement de ces services et divisions à des directions techniques et directions d'appui est conforme au décret.

Le fait de rattacher un même service ou division à plusieurs directions de différents axes entraîne des difficultés de coordination notamment la diversité des responsabilités compromettant l'efficacité opérationnelle. En effet, la capacité des employés à accomplir efficacement le travail est limitée et en raison des interactions avec plusieurs directions de rattachement, des tâches risquent de ne pas être exécutées.

3.3. Services non mis en place au sein de la DREN Alaotra Mangoro

Le décret modifié et complété n°2020-1025 du 20 août 2020 précité prévoit, en son article 31, 9 services⁴¹ au niveau de chaque DREN.

Toutes ces structures doivent être effectivement mises en place.

Cependant, au niveau de la DREN Alaotra Mangoro, trois services ne sont toujours pas mis en place depuis la promulgation du décret n° 2021-541 du 19 mai 2021 jusqu'à la rédaction du présent rapport à savoir :

-  le Service des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques (SIIPFAJ) ;
-  le Service du Contrôle, de l'Audit Interne et de l'Inspection Administrative et Financière (SCAIIAF) ;
-  et le Service de Suivi des Organismes Rattachés (SSOR).

Des propositions de nomination des chefs de ces services ont été transmises à la Direction des Ressources Humaines depuis la mise en place du nouvel organigramme défini par le décret

⁴⁰ Cf Figure n°1 : Organigramme du MEN au niveau central

⁴¹ Service de la Gestion des Ressources Humaines ; Service Administratif et Financier ; Service de la Gestion des Établissements Scolaires ; Service de l'Inspection et de l'Encadrement Pédagogique ; Service du Contrôle, de l'Audit Interne et de l'Inspection Administrative et Financière ; Service de la Planification Régionale ; Service de la Formation Administrative et Pédagogique ; Service des Infrastructures, des Intrants, du Patrimoine Foncier et des Affaires Juridiques et Service de Suivi des Organismes Rattachés.

n°2021-541 précité. La dernière proposition a été transmise le 05 avril 2024⁴². L'entretien avec les responsables de la DREN a permis de noter qu'aucun acte de nomination n'a été pris malgré lesdites propositions.

Etant donné que les trois services ne sont pas encore mis en place, le Chef du service administratif et financier assure provisoirement la répartition des dossiers provenant du MEN aux divisions concernées au niveau des CISCO.

L'absence de ces services que ce soit au sein de la DREN Alaotra Mangoro qu'au niveau des autres DREN risque : d'entraîner des lacunes dans la mise en œuvre des activités au niveau régional ; de compromettre le bon fonctionnement de l'administration ; d'accroître l'inefficacité opérationnelle, l'insatisfaction des usagers et les occasions de corruption.

On peut conclure que la coordination des activités du MEN n'est pas assurée convenablement due aux défaillances au niveau de l'organigramme.

Bien que les missions du MEN soient couvertes par l'organigramme⁴³, certaines attributions ne sont pas clairement définies. Par ailleurs, des défaillances de coordination sont à noter et certains services au niveau régional ne sont pas mis en place.

Ceci compromet la réalisation des missions du Ministère.

Dans sa lettre n° 2024-182 /MEN en date du 17 octobre 2024, le Ministère a répondu que : « L'effectivité des services prévus dans l'organigramme du Ministère, principalement dans les Services Techniques Déconcentrés, est conditionnée par la mise à disposition de personnel qualifié dans ces structures. Pour que les Directions Régionales et les Circonscriptions Scolaires concernées ne soient plus pénalisées, un redéploiement des agents selon leurs compétences et leurs expériences sera entrepris incessamment par l'Administration centrale. Ce redéploiement tiendra compte des nécessités de services dument constatées afin d'éviter les affectations arbitraires et abusives. Par ailleurs, la réforme du système éducatif consolidée par la nouvelle loi d'orientation, sera complétée à travers un cadre réglementaire clair, précis et cohérent. Cela va raffermir l'implication de tous les acteurs de l'éducation et plus particulièrement des structures centrales et déconcentrées du Ministère de l'Education Nationale ».

Malgré la réponse du Ministère, la Cour estime que la vacance prolongée de ces postes de responsabilité compromet la réalisation et la qualité des services publics.

En définitive, la Cour recommande au Ministère de l'Education Nationale d'(e) :

-  *rattacher la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC) à la Direction Générale en charge de la Pédagogie (DGP) afin d'améliorer la coordination et la fluidité de la communication ;*
-  *organiser les services et divisions des Services Techniques Déconcentrés selon les axes stratégiques à savoir "gouvernance, accès et qualité" et ce afin de faciliter la coordination avec les structures de rattachement ;*
-  *mettre en place les services au niveau régional prévus par l'organigramme en vigueur.*

⁴² Cf. Annexe n°1 - Photos du cahier de transmission mentionnant les propositions de nomination

⁴³ Organigramme du MEN en annexe

4. Sur la standardisation de l'exécution des opérations du MEN

La standardisation des opérations du MEN concerne toutes les activités aussi bien pour les structures au niveau central que les STD.

Lors de l'analyse des outils mis en place, les constats suivants ont été relevés par la Cour :

- disponibilité d'outils de standardisation en matière de ressources humaines et insuffisances dans leur application ;
- absence d'outils standardisés en matière de communication ;
- absence de guide/manuel d'opérations pour certaines directions/services.

4.1. Insuffisance dans l'application d'outils de standardisation en matière de ressources humaines

Standardiser les méthodes de travail implique d'identifier les outils de gestion et ressources à mettre en œuvre pour atteindre les résultats prédéfinis. Les standards ainsi élaborés doivent être documentés, prenant diverses formes : procédures, instructions de travail, fiches de contrôle, spécifications techniques, consignes de sécurité, etc.⁴⁴

L'application des standards s'impose à tous les membres du personnel.

Le MEN dispose d'outils permettant la standardisation des opérations en son sein. A l'instar de la gestion de ressources humaines, le MEN dispose d'un Guide GRH (Gestion des Ressources Humaines). En effet, le guide prévoit la détermination des besoins en personnel ainsi que celle des postes vacants dans le cadre d'une affectation pour nécessité de service. Il en est de même pour le recrutement. Ledit guide prévoit également que la DRH et ses structures déconcentrées sont responsables de la collecte et de la communication des besoins en ressources humaines du MEN tout entier.

Cependant, l'application de ces outils présente des lacunes. A titre d'illustration, aucune expression officielle des besoins n'a été considérée en ce qui concerne le recrutement et l'affectation du personnel administratif (PA). Les besoins en ressources humaines ont été généralement exprimés de manière verbale et informelle auprès du Directeur des Ressources Humaines, du Directeur Régional de l'Education Nationale ainsi qu'auprès des supérieurs hiérarchiques au niveau des autres directions.

Une telle insuffisance entraîne des effets multiples notamment un risque d'abus de recrutement et d'affectation (candidature ponctuelle, favoritisme, népotisme, corruption...), la non-maitrise des affectations et des recrutements.

4.2. Absence d'outils standardisés en matière de communication

Standardiser les méthodes de travail implique d'identifier les outils de gestion et ressources à mettre en œuvre pour atteindre les résultats prédéfinis.

Le MEN ne dispose pas d'outils standardisés en matière de communication. Aucun canal de communication n'est prévu pour la transmission ainsi que la centralisation des données.

Bonne pratique

Utilisation du groupe

WhatsApp entre :

- les 23 RCR et l'UCOM
- les DREN et les CISCO

Pour partage d'informations,

⁴⁴<https://www.picomto.com/quest-ce-que-la-standardisation/>

L'Unité de communication (UCOM) est en charge de la communication interne et externe du ministère. Ladite unité a pour attribution d'élaborer et de concevoir une stratégie de communication et de mettre en œuvre un plan de communication interne et externe. Les représentants de l'UCOM au niveau des STD sont les Responsables de Communication Régionale (RCR) pour les DREN et les Responsables de Communication au niveau des CISCO (RCC).

Cette situation résulte de l'absence de stratégie et de plan de communication au niveau du MEN.

L'absence d'outil standardisé en matière de communication risque d'entraîner le défaut de fluidité des informations et le retard de production des données occasionnant ainsi une perte de temps et la non-exécution de certaines activités.

4.3. Absence de guide/manuel d'opérations pour certaines directions/services

L'objet principal du manuel de procédure consiste à expliciter dans un langage directement accessible qui fait quoi, où, comment et à quelle fin.

Les manuels de procédures ont pour fonctions : d'outil de gestion, outil de planification, outil de communication, outil de formation, outil d'information de gestion.⁴⁵

Par ailleurs, le décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 portant code de déontologie de l'administration et de la bonne conduite des agents de l'Etat notamment en son article 7 dispose que : *« Toute administration doit rendre publiques les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence, ainsi que les informations permettant d'apprécier sa gestion, afin de permettre, d'une part, aux intéressés d'en prendre connaissance de manière complète et suffisante et, d'autre part, l'évaluation de ses actions. »*

Cette disposition du décret susmentionné implique que les usagers des services publics doivent être mis au courant de certaines informations concernant leur dossier, entre autres, le délai de traitement.

Des directions au sein du MEN ne disposent pas de guide ou de manuel de procédures à l'instar de la DSI, la DPE, la DEXAMC, l'UCOM etc.

L'absence de guide ou de manuel de procédure entraîne des impacts négatifs dans la réalisation des activités des directions/services concernés ainsi que pour les usagers internes et externes.

Il s'agit notamment de :

- méthode de travail non standardisée ;
- difficulté de suivre les activités ;
- risque de favoritisme et de corruption ;
- perte de temps pour les usagers.

Bonne pratique

Certains services/divisions ont développé un standard de service, à titre d'exemple, la fixation d'un délai de 7 jours pour le traitement des dossiers au niveau de la DGRH/ CISCO Tana ville et du SGRH/DREN Alaotra Mangoro.

⁴⁵<https://www.institut-numerique.org/ii-les-fondamentaux-du-manuel-de-procedures-51e903d47c88e>

Toutefois, certaines directions/services en disposent notamment un Guide RCR (local) pour la communication, un Guide GRH pour les ressources humaines et un draft de manuel de procédure pour l'UCA.

En raison de certaines défaillances quant à leur utilisation, la non-standardisation des outils mis en place au niveau du MEN entrave la réalisation de ses missions.

De ce qui précède, les opérations du MEN sont en partie standardisées.

Pour remédier à toutes ces insuffisances, il est recommandé au Ministère de l'Éducation Nationale :

➤ *à court terme de :*

✚ *respecter les procédures prévues par le guide GRH, entre autres, l'établissement de l'expression des besoins en RH des directions et services tant au niveau central qu'au niveau des STD;*

➤ *à moyen terme de :*

✚ *élaborer et de mettre en œuvre une stratégie et un plan de communication ;*

✚ *élaborer et de mettre en œuvre des guides et/ou manuels de procédures pour les directions/services qui n'en disposent pas.*

AUDIT DU MECANISME FANOME, GESTIONS : 2021-2024

À Madagascar, le mécanisme FANOME (Financement pour l'Approvisionnement Non-Stop des Médicaments), institué par le décret 2003-1040 du 14 octobre 2003 et l'arrêté interministériel n°5228/2004 du 11 mars 2004, a pour but de faciliter l'accès financier aux soins dans les formations sanitaires publiques de base (CSB 1 et CSB 2). Il vise à garantir la disponibilité continue des médicaments essentiels et à offrir des soins adaptés à toute la population, en particulier aux plus démunis.

Les CSB jouent un rôle central dans la prise en charge primaire, surtout en zones rurales où ils représentent souvent le seul point d'accès aux soins.

Cependant, le fonctionnement du mécanisme FANOME rencontre plusieurs difficultés, identifiées notamment dans le Plan de Développement du Secteur Santé 2020-2024. Ces dysfonctionnements nuisent à l'efficacité du mécanisme et limitent l'accès aux soins, en particulier pour les populations vulnérables.

L'accès aux soins de santé est un droit humain fondamental, et un pilier essentiel du développement durable. L'Objectif de Développement Durable (ODD) n°3, « Bonne santé et bien-être », cible spécifiquement la couverture sanitaire universelle, l'accès à des services de santé de qualité et à des médicaments essentiels abordables.

L'objectif global de l'audit consiste à « *vérifier que le mécanisme de mise à contribution FANOME au niveau des formations sanitaires publiques de base répond aux objectifs de disponibilité permanente en médicaments essentiels et d'accessibilité de la population y compris les démunis, dans un esprit de responsabilisation et d'appropriation communautaire* »

Au vu de l'objectif global de l'audit ainsi que du résultat attendu de l'audit, trois domaines de vérification seront considérés correspondant à des objectifs spécifiques (OS) :

- OS 1 - Vérifier la mise en place, l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme ;
- OS 2 - Vérifier l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME ;
- OS 3 - Vérifier la performance financière du mécanisme FANOME.

Il s'agit d'un audit combiné de conformité et de performance sur le mécanisme FANOME au niveau des CSB pour la période de 2021 à 2024. L'échantillon est constitué de 22 CSB répartis dans quatre (04) régions et neuf (09) districts. Sont concernés par l'audit, les structures du Ministère de la santé publique au niveau central, dont : la Direction de la Pharmacie, du Laboratoire et de la Médecine Traditionnelle, la Direction des Études, de la Planification et du Système d'Information, la Direction des Soins de Santé de Base, la Direction Administrative et Financière, la Direction des Affaires Juridiques, et la Cellule d'Appui à la Couverture Sanitaire Universelle ; au niveau régional : les Directions Régionales de Santé Publique, au niveau des districts : les Services de District Sanitaire Public, et au niveau local : les CSB et les Communes.

La fiabilité des données transmises par la DEPSI, issues de la plateforme District Health Information Software 2 (DHIS2) constitue la principale limite de l'audit, qui présentent des discordances notables par rapport à la situation relevée au niveau de chaque CSB audité.

Le Ministère en charge de la santé publique conforte l'ensemble des constats de la Cour dans ses réponses aux observations qui lui ont été transmises.

1. Sur la mise en place, l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme FANOME

La mise en place et la fonctionnalité des organes prévus par le mécanisme FANOME se mesure notamment par l'exercice des attributions prévues par les textes et procédures encadrant le mécanisme et la disponibilité des outils de gestion au niveau des CSB.

1.1. Non exercice des attributions dévolues aux acteurs en charge du mécanisme FANOME

Au vu de l'arrêté interministériel n°5228/2004 du 11 mars 2004 relatif à la mise en application au niveau des formations sanitaires publiques de base du décret n°2003-1040 du 14 octobre 2003 portant institution de la mise à contribution des utilisateurs dénommée « FANOME » dans toutes les formations sanitaires publiques, le fonctionnement de la pharmacie à gestion communautaire est assuré par :

- Le Comité de Santé (CoSan) : organe délibérant.
- Le Comité de Gestion (CoGe) : organe exécutif

Le CoGe est composé du Président, du Trésorier, du chef CSB et d'un représentant de la Commune désigné par le Maire. Un Dispensateur et un Gardien sont également nommés par le Maire et mis à disposition du CSB pour assurer la gestion de la pharmacie de détail et la sécurité. Pour chacun des acteurs en charge du mécanisme, les attributions non réalisées convenablement se présentent comme suit :

a) Pour le Maire :

- non renouvellement du mandat du comité de gestion de deux ans faute de convocation du comité de santé en assemblée générale pour procéder à l'élection des membres du comité de gestion ;
- non-paiement ou retard dans le paiement des droits aux indemnités des dispensateurs et gardiens des CSB ;
- non établissement de la liste des démunis : en l'absence de liste établie par la commune, les démunis pouvant bénéficier d'une prise en charge gratuite auprès du CSB ne peuvent jouir de leurs droits ;
- défaut de représentant de la commune en tant que membre du comité de gestion qui assure le relais entre la Commune et le CSB et se traduit par l'absence de contrôle régulier du mécanisme FANOME au niveau de chaque CSB.

b) Pour le Président du comité de gestion (PCoGe) :

- manquement aux obligations de gestion de stocks et de contrôle interne : ils ne détiennent pas la clé de la pharmacie de gros. Ils laissent entièrement la charge de la gestion des pharmacies de gros et de détail aux dispensateurs ou aux chefs CSB. Aucune fiche de stock de la pharmacie de gros n'est par ailleurs détenue par les présidents de comité de gestion ;
- absence d'implication dans le processus d'approvisionnement des médicaments et concentration des fonctions d'achat et de gestion entre les mains du chef CSB ;

- défaut d'établissement de rapport pour rendre compte de la situation de gestion du mécanisme FANOME au comité de Santé (COSAN) et aux responsables communaux.
- c) Pour le Trésorier :
 - défaillance dans l'exécution des fonctions de trésorier et non-respect des principes de reddition de comptes : les trésoriers ne détiennent aucune information sur la gestion du mécanisme FANOME, ils ne reçoivent aucun versement de la part du dispensateur, ils ne détiennent aucun livre de banque ni de pièces disponibles sur la gestion du fonds d'équité.
- d) Pour le Dispensateur :
 - absence d'affichage visible des prix de médicaments au niveau des pharmacies de détail portant atteinte à la transparence de l'information due aux usagers ;
 - non délivrance de médicaments durant les jours non ouvrables : le dispensateur n'assure pas la vente des médicaments en dehors des jours ouvrables. En plus, il n'y a aucune mise à disposition de médicaments pour le personnel du centre de santé de base durant son absence.
- e) Pour le Chef CSB :
 - défaillance dans l'exercice des activités de contrôle et de suivi
- f) Pour le Comité de Santé :
 - défaut d'élection et de nomination du trésorier de comité de gestion au niveau des CSB.

Les causes du non-exercice des attributions dépendent de plusieurs facteurs :

- des facteurs communs :
 - la méconnaissance de la réglementation régissant le mécanisme par les responsables locaux (Maire, Président, PCoGe, Trésorier) ;
 - le mode de désignation des membres du CoGe basé uniquement sur l'élection, sans critères de compétence.
- des facteurs spécifiques :
 - l'absence de convocation de l'assemblée générale par le Maire pour renouveler le CoGe.
 - le manque de rigueur dans la gestion par le chef CSB et le dispensateur ;
 - l'absence d'outils de gestion (livres de caisse et de banque) ;
 - la faible motivation des dispensateurs liée à une rémunération insuffisante.

Le non-exercice de ces attributions par les acteurs entraîne des conséquences telles que :

- la non-traçabilité des médicaments ;
- les versements non réguliers des recettes du dispensateur au trésorier ;
- la détention du versement de recettes de médicaments assurée par des personnes non habilitées (dispensateurs ou chefs CSB en lieu et place des trésoriers) ;
- des dépenses ne respectant pas la procédure fixée par les textes en vigueur ;
- la mauvaise tenue des outils de gestion ;
- l'impossibilité pour le patient de vérifier le prix des médicaments en violation de son droit fondamental ;
- la non atteinte des objectifs du mécanisme FANOME impactant sa performance ;

1.2. Insuffisance ou non existence des outils de gestion au niveau des centres de santé de base

Au vu du Guide⁴⁶ FANOME, le Chef CSB est le premier responsable de la formation sanitaire. Il doit veiller à l'utilisation correcte des outils de gestion, notamment les carnets d'ordonnances, factures et les bons de soins.

Par ailleurs, pour le trésorier, au vu du même Guide, ses outils de gestion sont composés du livre de banque et du livre de caisse.

Il a été constaté au niveau de 07 CSB sur 22 visités (soit 31%) que les ordonnances, factures ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour les consultations externes. Ces documents sont souvent réservés aux consultations liées au Projet d'Amélioration des Résultats Nutritionnels (PARN), où les médicaments sont offerts gratuitement et remboursés par le Ministère de la Santé.

Concernant les trésoriers, ces outils de gestion manquants sont les livres de banque et livre de caisse.

Ont été relevés comme causes de l'indisponibilité des outils de gestion :

- la rupture de stock au niveau de la PhaGDis ;
- la méconnaissance par le comité de gestion de leur capacité à utiliser les recettes pour acheter ces outils ;
- les directives restrictives des autorités sanitaires locales : comme le cas du SDSP Moramanga qui a émis une note en 2024 excluant les outils de gestion des dépenses éligibles au fonds FANOME.

Par conséquent, les CSB utilisent de simples papiers ou de modèles photocopiés pour les consultations et bons de soins, dont l'archivage fait défaut, empêchant le suivi des consultations et de la vente de médicaments.

Pour les trésoriers, en l'absence d'outils de gestion adéquats, ils utilisent des carnets ou cahiers ordinaires, rendant le contrôle difficile.

Concernant l'objectif de vérification qui consiste à vérifier la mise en place et l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme FANOME, la Cour conclut que les acteurs de la PhaGecom ne maîtrisent pas la réglementation régissant le mécanisme entraînant notamment le non-exercice correct des attributions qui leur sont dévolues.

Ainsi, la responsabilisation des acteurs et l'appropriation du mécanisme doivent être accompagnées d'un encadrement robuste, dont la vulgarisation des textes notamment le Guide FANOME.

Ainsi, la Cour recommande :

a) Au Ministère en charge de la Santé publique de :

-  *Renforcer les capacités des présidents et trésoriers des comités de gestion au niveau des CSB.*
-  *Doter les présidents et trésoriers des comités de gestion de la réglementation régissant le*

⁴⁶ Guide FANOME, chapitre 6.5.1 à 6.5.3, pages relatives aux attributions et outils de gestion du Chef CSB.

mécanisme FANOME, notamment le Guide FANOME.

-  *S'assurer de la disponibilité permanente des outils de gestion au niveau des CSB, y compris les outils de gestion comme les livres de banque et de caisse pour les trésoriers*
-  *S'assurer que les services de district de santé publique effectuent correctement leur mission de suivi.*

b) *Au Ministère en charge de la Santé publique, en collaboration avec le Ministère en charge de la Décentralisation de :*

-  *Renforcer les capacités des autorités locales dans la gestion du mécanisme FANOME ;*
-  *Assurer un suivi régulier des attributions dévolues aux communes dans la gestion du mécanisme FANOME.*

2. Sur l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME

Le recouvrement des coûts en santé « FANOME » est un mécanisme de financement communautaire pour la santé dont l'objectif est d'assurer d'une part la disponibilité permanente des médicaments essentiels, et d'autre part, l'offre des soins adéquats à l'ensemble de la population, et spécifiquement aux démunis.

2.1. Indisponibilité de certains médicaments traceurs essentiels

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les médicaments essentiels sont ceux qui satisfont aux besoins de santé de la majorité de la population. ***Ils doivent être disponibles à tout moment dans des quantités adéquates*** et dans des formulations appropriées, à un prix abordable pour les individus et pour la communauté.

Le Guide FANOME stipule que le mécanisme doit garantir la disponibilité permanente des médicaments dans les formations sanitaires publiques. Toutefois, il a été constaté dans les 09 SDSP et 22 CSB2 audités, que les médicaments traceurs essentiels ne sont pas disponibles en permanence.

Les causes de cette indisponibilité des médicaments traceurs sont essentiellement :

- Au niveau de la PhaGDis : la rupture de stock de plusieurs médicaments essentiels⁴⁷ ;
- Au niveau des CSB :
 - La faible capacité financière liée aux recettes FANOME,
 - Les retards de remboursement dans le cadre du système VOUCHER,
 - Et la non-maîtrise de la méthode de détermination des quantités à commander.

En conséquence, les PhaGDis ne peuvent pas honorer les commandes des CSB2 et la pérennité du mécanisme FANOME est compromise.

2.2. Des médicaments traceurs essentiels non adaptés

Le point 7 du Guide FANOME précise que : *Les médicaments utilisés sont des médicaments essentiels et des consommables médicaux figurant dans la liste nationale de médicaments pour CSB. C'est à partir de cette liste nationale que doivent se faire les commandes.* Et en référence au modèle de RMA⁴⁸, la liste des médicaments traceurs est au nombre de 19.

⁴⁷ Dont : Zinc, Metoclopramide 10mg, Dompéridone, Amoxicilline + acide clavulanique, Amoxiclave injectable, Nicardipine, Cotrimoxazole 120mg, Beclométasone

⁴⁸ Modèle de RMA valide au moment de la réalisation du présent audit

Il a été constaté au niveau des 22 CSB2 examinés par l'audit que : les médicaments essentiels répondent partiellement aux besoins vitaux liés aux maladies fréquentes et que certains médicaments sont jugés inadaptés par les prescripteurs⁴⁹.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation et ils sont variables d'un CSB à l'autre, dont :

- La non-recommandation de certains médicaments par les prescripteurs malgré leur disponibilité,
- La complexité d'utilisation de certains médicaments surtout pour les CSB gérés par le personnel paramédical,
- Le prix élevé de certains médicaments, inaccessibles pour les patients,
- Les préférences des patients pour des médicaments spécifiques non disponibles au niveau des CSB.

En conséquence, les ordonnances factures ne sont pas toutes servies à la PhaGeCom, ce qui compromet l'efficacité du mécanisme FANOME et la satisfaction des besoins de santé de la population.

2.3. Gestion défaillante des listes de personnes démunies

Le Guide FANOME précise que les démunis⁵⁰ sont : les personnes reconnues par la société comme les plus nécessiteuses, sans ressources et n'ayant pas la capacité de se subvenir.

La gestion des listes de personnes démunies présente de sérieuses défaillances à plusieurs niveaux :

- les procédures officielles d'identification ne sont pas respectées, notamment en raison d'un manque de concertation entre les fokontany, les mairies et les centres de santé de base (CSB), ce qui contrevient aux directives du Guide FANOME ;
- dans de nombreuses communes et CSB, les listes existantes ne sont pas mises à jour et sont donc obsolètes ;
- dans plusieurs autres localités, ces listes sont tout simplement inexistantes, révélant une lacune fondamentale dans le suivi des personnes les plus vulnérables.

La mauvaise gestion des listes de démunis découle de la méconnaissance des procédures par les responsables locaux et d'un manque de sensibilisation sur leur importance. De plus, l'ambiguïté des critères pour définir une personne démunie complique l'établissement de listes fiables.

2.4. Non mobilisation du fonds d'équité

Le Guide indique au chapitre 12 (...) l'ouverture d'un compte spécial 'fonds d'équité'. Ce compte est cosigné par le Maire ou son représentant et le Trésorier".

Toujours selon le Guide, le Trésorier calcule les 3/135 attribués au « fonds d'équité » à partir de la recette totale puis il les prélève sur les recettes en liquidité pour les verser dans le compte « fonds d'équité ».

⁴⁹ Dont : Amoxicilline poudre pour sirop 250 mg, Amoxicilline + Acide clavulanique injectable, Beclométasone inhalation, Benzyl pénicilline injectable, Cotrimoxazole cp 120 mg et 480 mg, Dompéridone cp 10 mg, Hydrochlorothiazide 25 mg, Nicardipine cp 20 mg

⁵⁰ Section 12.2.1 du Guide FANOME

Malgré ces dispositions, l'audit a révélé des lacunes importantes dans la gestion du fonds d'équité au sein de plusieurs CSB, en l'occurrence les CSB2 d'Ambodivoara, d'Antanifotsy et d'Ilafy. En effet, il a été constaté que les fonds d'équité pour certains CSB 2 ne sont pas mobilisés comme c'est le cas du CSB2 d'Ilafy District d'Ambatondrazaka.

Tableau 12. Situation de l'utilisation du fonds d'équité

	2021	2022	2023	Moyenne
Echantillon				
Recette FE	7 852 551	7 742 369	5 365 601	20 960 521
Dépenses FE	3 605 383	4 316 403	2 682 869	10 604 655
% recettes	45,91%	55,75%	50,00%	50,59%
National				
Recette FE	1 571 723 212	2 073 008 667	531 440 029	4 176 171 908
Dépenses FE	221 469 361	231 785 877	366 142 774	819 398 012
% recettes	14,09%	11,18%	68,90%	19,62%

Sources : DEPSI / Calculs de la Cour

L'absence de nomination du responsable à savoir le trésorier, en soit la raison principale. Pour le cas d'Ilafy, deux postes clés sont à pourvoir et ceci depuis 15 ans à savoir le Président et le Trésorier du CoGe.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces dysfonctionnements :

- Un manque de suivi et d'initiative de la part des communes dans la mise en place des instances de gestion du FANOME ;
- Une méconnaissance du mécanisme FANOME et de l'importance du fonds d'équité pour l'accès aux soins des plus démunis ;
- Des difficultés à identifier et à mobiliser des personnes compétentes et volontaires pour assumer ces responsabilités.

Ces manquements peuvent engendrer les conséquences suivantes :

- La sous-utilisation du fonds d'équité : L'absence de gestionnaire et de signataires peut rendre l'accès au fonds difficile et limiter son utilisation ;
- Les démunis sont lésés : ne pouvant jouir de ses droits ;
- La détention irrégulière par le chef CSB du fonds d'équité.

Concernant l'objectif de vérification qui consiste à vérifier l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME, l'audit révèle des défaillances systémiques qui pourraient compromettre sa viabilité, notamment l'indisponibilité des médicaments essentiels et une gestion défaillante des fonds destinés aux démunis.

Face à ces constats, qui révèlent que les objectifs fondamentaux du mécanisme ne sont pas atteints, des améliorations urgentes s'imposent.

Ainsi, la Cour recommande :

a) Au Ministère en charge de la Santé Publique de :

-  Prendre des mesures pour s'assurer de la disponibilité des médicaments traceurs essentiels au niveau de SALAMA ;
-  Mettre à jour la liste des médicaments traceurs suivant les besoins réels ;
-  S'assurer de l'accessibilité des prix des médicaments traceurs essentiels tout en

-  *s'assurant l'accessibilité des prix des médicaments traceurs essentiels ;*
-  *S'assurer du suivi du correct utilisation du fonds d'équité conformément au Guide ;*
-  *S'assurer de la nomination régulière des signataires du fonds d'équité prévus par le Guide FANOME.*

b) *Au Ministère en charge de la Santé Publique, en collaboration avec le Ministère en charge de la Décentralisation, sur la base des dispositions du Guide FANOME de concevoir, diffuser, et appliquer un Guide simplifié d'identification des démunis.*

3. Sur la performance financière du mécanisme FANOME

3.1. Faible performance des recettes du mécanisme FANOME

La vérification de la performance financière du mécanisme FANOME se focalise sur l'analyse des recettes des PhaGeCom et celle des dépenses liées au fonctionnement du mécanisme.

3.1.1. Des ordonnances prescrites non servies à la pharmacie

La performance financière du mécanisme FANOME dépend des ventes de médicaments réalisées par les PhaGeCom, elles-mêmes liées au nombre d'ordonnances servies dans les pharmacies des CSB.

Toutefois, il a été relevé qu'au niveau national, en moyenne pour l'année 2023, 20%⁵¹ des ordonnances ne sont pas servies à la pharmacie des CSB. Plus inquiétant, 9,84%⁵² des CSB enregistrent un taux d'ordonnance non servies à la pharmacie de plus de 50%, qui sont identifiés comme étant les CSB les plus vulnérables financièrement.

Les principales causes de cette situation sont :

- La disponibilité des médicaments, influencée par :
 - la situation financière de la PhaGeCom ;
 - l'accessibilité géographique du CSB par rapport à la PhaGDis ;
 - la disponibilité des médicaments au niveau de la PhaGDis.
- La situation financière des patients, qui varie selon leur lieu de résidence (urbain ou rural), et est souvent liée à la saison culturelle.

⁵¹ Sur un total d'ordonnance prescrit de 7 592 384 au niveau des 2 686 CSB, 6 075 567 ont été servies au niveau des PhaGeCom, Source : DEPSI/MINSAP

⁵² En 2023, 264 sur 2 686 CSB, soit 9,84% des CSB au niveau national, ont des taux d'ordonnance servie à la pharmacie moins de 50%, Source : DEPSI/MINSAP

3.1.2. Délais de remboursement du système VOUCHER inadapté au mécanisme FANOME

Le système VOUCHER est un mécanisme de remboursement des coûts de traitement pour un paquet de soins ciblé⁵³, mis en œuvre dans 1 211 CSB⁵⁴. Les patients éligibles sont identifiés par les prescripteurs, et les médicaments sont délivrés gratuitement par la PhaGeCom, qui est ensuite remboursée par l'UCP selon les ordonnances-factures. Ces remboursements sont versés sur les comptes FANOME des CSB et font partie des recettes des PhaGeCom selon le Guide FANOME.

Cependant, tous les 22 CSB consultés ont signalé des retards importants de remboursement. Par exemple, pour le CSB2 d'Ambandrika, le délai de remboursement a atteint 13 mois, limitant ses approvisionnements en médicaments à seulement deux fois en 2023⁵⁵.

Le district de Betafo est particulièrement touché : face aux retards de remboursement du système VOUCHER, la PhaGDis a accordé des approvisionnements à crédit, entraînant des dettes importantes :

- 147,7 millions Ariary de créances la PhaGDis auprès des PhaGeCom,
- 146,5 millions Ariary de dettes de la PhaGDis envers SALAMA, soit 55,94% de ses approvisionnements annuels.

Les causes principales des retards sont :

- L'envoi trimestriel des dossiers de remboursement, alors que les prescriptions sont quotidiennes et les commandes des PhaGeCom bimensuelles ou trimestrielles⁵⁶.
- La lourdeur des procédures de remboursement, impliquant plusieurs niveaux⁵⁷ sans délai de traitement défini, sauf pour⁵⁸ :
 - L'envoi trimestriel des factures à l'UCP,
 - Le remboursement aux CSB dans les 5 jours suivant la réception des dossiers de remboursement au niveau de l'UCP.

⁵³ Sont bénéficiaires du système VOUCHER :

- les femmes enceintes et accouchées de moins de 6 semaines ;
- les enfants de moins de 5 ans ;
- les Agents Communautaires.

Les pathologies éligibles dans le cadre du système sont :

- Pour les femmes : les pathologies liées à la grossesse et à l'accouchement
- Pour les enfants de moins de 5 ans : traitement de toutes les maladies.

Source : Manuel d'exécution du projet PARN-APPM, mai 2023, annexe n°16 : Système de remboursement « VOUCHER »

⁵⁴ Dont : 218 CSB dans la Région d'Analamanga, 149 CSB dans la Région de Vakinankaratra, 81 CSB dans la Région d'Itasy, 46 CSB dans la Région de Bongolava, 119 CSB dans la Région de Haute Matsiatra, 104 CSB dans la Région d'Amoron'i Mania, 181 CSB dans la Région d'Alaotra Mangoro, 128 CSB dans la Région d'Atsimo Andrefana, 110 CSB dans la Région d'Anosy et 75 CSB dans la Région d'Androy

⁵⁵ Le CSB2 d'Ambandrika étant un CSB accessible, l'approvisionnement en médicaments doit se faire tous les 2 mois, ce délai est de 3 mois pour les CSB inaccessibles suivant le manuel de gestion des intrants

⁵⁶ Délais d'approvisionnement des CSB au niveau des PhaGeDis : 2 mois pour les CSB accessibles et 3 mois pour les CSB inaccessibles

⁵⁷ L'ensemble des acteurs de la pyramide sanitaire au niveau du district et de la région

⁵⁸ Délais fixés par le Manuel d'exécution du projet PARN-APPM qui est daté du mois de mai 2023 alors que le système VOUCHER a été déjà fonctionnel depuis l'année 2021

Ces retards affaiblissent la capacité financière des PhaGeCom, et réduisent leur fréquence d'approvisionnement et compromettent la disponibilité des médicaments dans les CSB concernés.

3.2. Part des recettes insuffisantes consacrées à l'achat des médicaments

Suivant le Guide FANOME, doivent être constitué et consacré à l'achat de médicaments :

- 106/135 des recettes de vente de médicaments,
- et le fonds de réserve pour une éventuelle augmentation du prix des médicaments.

3.2.1. Part de recettes insuffisantes consacrée au renouvellement de stock de médicaments

Le Guide FANOME fixe à 78,52% (106/135) la part des recettes des CSB destinée au renouvellement des stocks de médicaments. Toutefois, depuis la mise en vigueur des dispositions de la lettre n°570-MNSANP/SG/DGS/DPLMT/SGIS-Div du 21 juillet 2016, la marge bénéficiaire des PhaGDis a été augmentée à 8%, portant le prix de vente des médicaments à 108% du prix SALAMA. Pour compenser cette hausse, la part des recettes à consacrer à l'achat de médicaments devrait être 80% (108/135).

Malgré cela, les dispositions en vigueur restent à 78,52% (106/035), ce qui est insuffisant pour assurer le renouvellement des stocks. Selon les données de la DEPSI, entre 2021 et 2023, l'ensemble des 2 788 CSB ont consacré en moyenne 75,38% de leurs recettes à l'achat de médicaments, entraînant une diminution progressive des stocks chaque année.

Ce non-respect des proportions définies par le Guide FANOME et le Manuel de gestion des CSB est une cause majeure de l'incapacité des PhaGeCom à renouveler les stocks. À cela s'ajoutent les coûts croissants des dépenses de livraison des médicaments, surtout pour les CSB éloignés des PhaGDis

3.2.2. Non-constitution des fonds de réserve

L'arrêté interministériel n°5228/2004 du 11 mars 2004 relatif à la mise en application, au niveau des formations sanitaires publiques de base, du décret n°2003-1040 du 14 octobre 2003 et le Guide FANOME (paragraphe 8.2.3) stipulent que les recettes des PhaGeCom doivent être utilisées selon un ordre de priorité, incluant la constitution d'un fonds de réserve en 5^e position, avant même les indemnités des membres du CoGe⁵⁹.

Cependant, dans les 22 CSB échantillon, aucun CoGe n'a constitué ce fonds de réserve durant la période examinée. Pourtant, des variations de prix des médicaments (hausse ou baisse) sont régulièrement observées dans les catalogues de SALAMA, influençant les décisions d'achat des CSB. Ainsi, en cas de hausse de prix, certains CSB réduisent leurs commandes ou s'abstiennent de commander.

⁵⁹ Guide FANOME 8.2.3. Ordre de priorité de la ligne d'utilisation des recettes du FANOME : le renouvellement du stock des médicaments (106/135), divers frais pour le transport des médicament et ceux relatifs aux finances, achat d'outils de gestion et de fournitures de bureau, achat de consommables utilisés pour les soins préventifs, la constitution de fonds d'équité (3/135), un fonds de réserve pour une éventuelle augmentation du prix des médicaments, les indemnités pour le Président et le Trésorier du CoGe dont le pourcentage par rapport à la recette est fixé par le CoSan, amélioration de l'environnement de la Formation Sanitaire, et de l'environnement sanitaire en général.

Les raisons principales de la non-constitution du fonds de réserve sont :

- La méconnaissance des dispositions du Guide FANOME par les acteurs locaux.
- Le faible niveau des recettes des PhaGeCom, qui ne permet de couvrir que les dépenses jugées prioritaires.

Cette situation aggrave l'incapacité des PhaGeCom à renouveler les stocks en cas de hausse des prix des médicaments, compromettant la disponibilité continue des médicaments dans les CSB.

3.3. Faible part des recettes consacrée aux dépenses de fonctionnement du CoGe

Selon l'arrêté interministériel n°5228/2004 du 11 mars 2004 relatif à la mise en application, au niveau des formations sanitaires publiques de base, du décret n°2003-1040 du 14 octobre 2003 et le Guide FANOME, 19,26% (dont : $135/135 - (106/135 + 3/135) = 26/135$) des recettes des PhaGeCom doivent être consacrées aux dépenses de fonctionnement, incluant le fonds de réserve.

Cependant, les données de la DEPSI montrent qu'au niveau national, entre 2021 et 2023, les dépenses de fonctionnement ont représenté en moyenne 9,84% des recettes, bien en dessous du seuil recommandé. Pour les 22 CSB échantillon, les taux étaient :

- 12,15% en 2021,
- 12,94% en 2022,
- 14,05% en 2023.

Les principales causes de cette insuffisance sont :

- L'insuffisance de disponibilité financière au niveau des CSB.
- L'absence de répartition claire des recettes par poste de dépense, contrairement aux dispositions du paragraphe 6.2 du Guide FANOME.

Cette situation freine la réalisation des missions du CoGe et affecte le bon fonctionnement du mécanisme FANOME.

Sur l'objectif de vérifier la performance financière du mécanisme FANOME, la Cour conclut que la situation financière des PhaGeCom reste précaire en raison, d'une part, de la performance fragile des recettes nées du niveau de fréquentation des CSB (niveau de consultation, taux d'ordonnance prescrite et taux d'ordonnance servie à la pharmacie) et des retards importants du système VOUCHER, et d'autre part, de leurs incapacité à renouveler les stocks de médicaments et à assurer les dépenses essentielles au fonctionnement du CoGe.

Ainsi des mesures urgentes doivent être prises par le Ministère en charge de la Santé publique pour améliorer le niveau de fréquentation et consultation des CSB. Il lui revient aussi de réviser la part des recettes consacrées à l'achat de médicament au niveau des CSB et des procédures de livraison de médicaments pour les CSB difficiles d'accès, d'adapter le délai de remboursement des ordonnances-factures prises en charge par le système VOUCHER, et de cibler les CSB vulnérables lors des renflouements en médicaments réalisés par la DPLMT.

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

-  *inciter les Chef CSB à réaliser des activités de sensibilisation auprès de la population pour améliorer la fréquentation de leur formation sanitaire ;*
-  *adapter le délai de remboursement des ordonnances-factures prises en charge par le système VOUCHER par rapport au rythme d'approvisionnement des PhaGeCom. Ce délai doit être inférieur au rythme d'approvisionnement des PhaGeCom pour leur permettre d'assurer la disponibilité des médicaments à leur niveau ;*
-  *réviser la part des recettes consacrées à l'achat de médicament au niveau des CSB à hauteur des prix d'achat au niveau des PhaGDis ;*
-  *et de s'assurer que le CoGe fixe une proportion à chaque rubrique d'utilisation en dehors des dépenses fixes tel que prévu par le Guide FANOME.*

TITRE II. AUDITS SUR LE TOURISME ET L'ADAPTATION CLIMATIQUE : POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

AUDIT SUR LES ACTIVITES DE PROMOTION DE LA DESTINATION MADAGASCAR PAR LE MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT ET SES DEMEMBREMENTS

GESTIONS 2021 A 2024

A Madagascar, le tourisme, pilier économique générateur d'emplois et de devises, a été fortement touché par la pandémie du Covid-19, avec une chute de 78% des arrivées touristiques en 2020 par rapport à l'année 2019⁶⁰. Face à cette situation, l'Etat malagasy, suivant les orientations de l'Organisation des Nations Unies (ONU) Tourisme, a mis en œuvre des mesures de relance et fixé des objectifs de reprise tant en termes d'arrivées de visiteurs internationaux qu'en matière de recettes touristiques. Ainsi, le secteur a amorcé sa relance et une amélioration progressive a été enregistrée à partir de 2022.

De ce fait, la Cour estime qu'il est nécessaire d'évaluer la performance des activités de promotion de la destination, tout en s'assurant que celles-ci contribuent effectivement à l'atteinte des objectifs fixés.

L'objectif global de l'audit est de : *déterminer dans quelle mesure le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (MTA) et ses démembrements assurent la promotion de la destination Madagascar de manière à contribuer à la relance du secteur.*

Dans cette optique, les objectifs spécifiques de l'audit sont de vérifier que les activités pour la promotion de la destination Madagascar sont pertinentes et de s'assurer qu'elles sont efficaces et suffisantes.

1. Sur la pertinence des activités pour la promotion de la destination Madagascar

1.1. Insuffisance d'implication de l'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) dans la définition de la politique et stratégie en matière de promotion touristique

L'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) est un acteur clé dans la promotion de la destination touristique. D'après l'ONU Tourisme, en tant qu'Organisme de Gestion de Destination (OGD), il se doit de participer activement à la définition de la politique et stratégie en matière de promotion touristique.

Cependant son rôle est limité aux activités marketing sans une implication concrète dans la conception de la politique et stratégie touristique, sa mission se cantonne à l'implémentation des actions définies par le MTA. Ainsi, il n'est pas consulté ainsi lors de l'élaboration des objectifs et n'est pas apte à émettre des données chiffrées officielles.

Cette situation engendre des risques pour le développement du secteur et sur la pertinence des investissements privés.

Dans sa réponse en date du 03 septembre 2025, le MTA précise que l'ONTM agit en soutien aux politiques nationales : il assure la coordination des opérateurs privés, l'implémentation des actions de promotion et la collecte de données. Les restrictions budgétaires et la crise post-Covid ont temporairement limité ses activités. Concernant l'élaboration de la stratégie en

⁶⁰ Evolution comparative des arrivées touristiques et des recettes en devises - MTA

matière de promotion, le MTA a sollicité le secteur privé dans les procédures de l'élaboration de sa Politique Nationale du Tourisme à travers une concertation des acteurs concernés.

Par ailleurs, dans son mail en date du 17 septembre 2025, l'ONTM affirme qu'il élabore sa stratégie et son plan de promotion de la destination à partir de son diagnostic du secteur tourisme, tout en s'alignant à la stratégie et aux objectifs du MTA.

Au vu de ces réponses, bien que l'ONTM joue un rôle dans l'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme à travers la participation du secteur privé, il s'aligne toujours à la stratégie et aux objectifs du MTA. Ainsi, la Cour maintient que l'ONTM joue un rôle limité en matière de promotion de la destination.

1.2. Absence de stratégie marketing à long terme de l'ONTM sur la promotion de la destination Madagascar

L'un des objectifs du Ministère sur le plan institutionnel est d'asseoir une stabilité technique de la gouvernance du secteur. A cet effet, l'adoption du principe de schémas directeurs quinquennaux en vue de la réalisation de la vision à long terme et de l'atteinte des objectifs stratégiques fait partie de ses activités dans le cadre de la planification stratégique du secteur.

Or, aucune stratégie marketing de la destination et de plan d'actions à long terme n'a été émise par l'ONTM depuis 2021.

En 2016, l'ONTM a adopté la "stratégie marketing et branding touristique de Madagascar - 2016 - 2020" élaborée en collaboration avec Léon Travel & Tourism⁶¹. C'est un document qui définit, entre autres, des thématiques pour les actions marketing relatives à la destination, les personnes et entités ciblées (ou les marchés géographiques prioritaires), le budget, les outils et moyens nécessaires, l'image de marque et les valeurs à adopter.

Toutefois, il ressort des données produites à la Cour que sur la période sous revue, de 2021 à 2024, l'ONTM n'a pas mis en place une stratégie marketing pluriannuel. En revanche, il a toujours élaboré des stratégies marketing annuelles sur la base des axes stratégiques du MTA et des analyses des tendances internationales et nationales du tourisme⁶².

La raison principale justifiant l'absence de stratégie marketing à long terme de l'ONTM de 2021 à 2024 est la crise sanitaire. *L'ONTM a précisé que cette dernière a engendré un climat d'incertitude durant la période post-crise et le manque de financement pour le recrutement d'une agence en charge de l'élaboration de cette stratégie à long terme.*

Le projet de TDR sur l'élaboration de la stratégie marketing du tourisme a été élaboré en 2021 mais n'a été validé qu'en 2024, soit environ trois années plus tard à la suite de revues et mises à jour demandées par le projet Pôle Intégré de Croissance (PIC), y insérant la nécessité d'une évaluation des besoins en compétences du personnel de l'ONTM et la définition d'un plan de renforcement de leurs capacités. Ainsi, ledit projet de TDR a porté sur la période 2025-2029.

C'est seulement en 2024 qu'un TDR portant sur le recrutement d'un cabinet international avec la collaboration d'un expert local en vue de l'élaboration de la stratégie marketing du tourisme 2025-2029 de la destination Madagascar a été lancé par le MTA, à travers le projet PIC.

Il ressort de ces constats que l'ONTM est limité dans ses initiatives et se trouve dans une situation de dépendance, d'une part, envers les partenaires techniques et financiers en termes de moyens et d'autre part, envers des études externes en termes de capacités.

⁶¹ Agence de communication spécialisée en tourisme

⁶² Cf. Diagnostics du secteur tourisme, ONTM, 2021 à 2024

1.3. Incohérences dans les données statistiques sur le tourisme

Suivant l'ONU Tourisme, « *Le système des statistiques du tourisme fait partie intégrante du système statistique national. Il fournit des informations statistiques fiables, cohérentes et appropriées sur les aspects socioéconomiques liés au tourisme, qui sont intégrées aux statistiques économiques et sociales se rapportant à d'autres domaines* ».

La Politique nationale du tourisme de la grande île favorise la création d'un environnement des affaires attractif et compétitif à travers notamment le développement de statistiques précises, opportunes et comparables, en particulier sur les dépenses et les activités des visiteurs.

Les statistiques officielles sur le tourisme à Madagascar émanent du Ministère chargé du Tourisme. Toutefois, selon les responsables, lesdites statistiques n'ont pas encore de base solide et ne reflètent pas la situation réelle du secteur.

Des incohérences sont effectivement relevées entre certains documents :

1.3.1. [Statistique des arrivées touristiques](#)

Des discordances sur les statistiques des arrivées touristiques ont été relevées dans un même document produit par le Ministère retraçant à la fois la statistique des arrivées touristiques mensuelle et annuelle et la statistique des touristes par nationalité de 2022 à 2024 :

Tableau 13. Discordances sur les arrivées touristiques 2022 à 2024 dans un même document

Année	Statistique des arrivées touristiques (a)	Statistique par Nationalités 2022 à 2024 (b)	Ecart (a - b)
2022	132 018	124 031	7 987
2023	259 851	204 987	54 864
2024	308 275	254 137	54 138

Source : MTA DPPD

Ce tableau met en évidence un écart de 7 987 touristes en 2022 et l'écart s'accroît en 2023 et 2024, atteignant respectivement 54 864 et 54 138 touristes.

Par ailleurs, en matière de croisières, les responsables du Ministère affirment que le système n'est pas encore fiable car l'arrivée d'un croisiériste pourrait être enregistré plusieurs fois de suite à chaque descente du navire au niveau de différentes localités visitées.

1.3.2. [Statistique des vignettes touristiques](#)

En ce qui concerne les statistiques sur les vignettes touristiques, différents documents émanant de l'ONTM lui-même, présentent des incohérences sur les gestions 2022 et 2023.

Tableau 14. Discordances sur le montant des vignettes touristiques allouées à l'ONTM en 2022 et 2023

(En ariary)

ANNEE	DOCUMENTS			Ecart
	Vignettes 2019-2020-2021-2022-2023 (a)	Montants vignettes touristiques perçues 2021- 2024 (b)	Rapports budgétaires 2021-2024 (c)	
2022	1 037 715 848	788 152 750	779 929 013	a – b = 249 563 098 a – c = 257 786 835 b – c = 8 223 737
2023	1 101 310 920	1 220 000 000	1 220 000 000	118 689 080

Sources : ONTM : Vignettes 2019 à 2023, Montants des vignettes touristiques perçues 2021-2024, Rapports budgétaires 2021-2024

Des écarts sont relevés sur le montant des vignettes touristiques dans les documents produits par l'ONTM allant de 8 223 737 ariary à 257 786 835 ariary en 2022 et de 118 689 080 ariary en 2023.

Selon l'ONTM, la raison de l'écart entre les vignettes indiquées dans le rapport budgétaire et l'état financier pour ces deux années est que : « notre rapport budgétaire est élaboré sur les comptes arrêtés au 31/12/N de chaque année, donc nous avons un montant de vignettes touristiques arrêté à cette date. Or, lors de l'audit de nos comptes pour la même année N, qui est programmé vers mars de l'année N+1, le Trésor nous communique le montant réellement parvenu dans notre compte ouvert dans leurs livres, pour cette année N, mais qui n'est pas reçu réellement dans notre compte bancaire. Ce qui explique la différence entre le montant mentionné dans notre rapport budgétaire et le montant dans nos états financiers ».

Cependant, cette réponse fait référence à des états financiers qui ne sont pas évoqués dans le rapport.

Par ailleurs, le MTA précise que compte tenu de l'absence de services statistiques dans l'organigramme, la direction responsable n'est pas clairement définie, ce qui entraîne des problèmes de consolidation des données provenant de diverses sources, ainsi qu'un manque de suivi et de coordination entre ces sources.

Ces incohérences mettent en évidence la non-fiabilité des statistiques sur le secteur, le risque de mauvaises orientations stratégiques qui impactent sur le budget et qui induisent les différents intervenants tels que les investisseurs, les professionnels du métier en erreur.

1.4. Absence d'enquête et d'évaluation de la satisfaction des touristes

Faire du tourisme un facteur de prospérité fait partie des orientations de la Politique nationale du secteur. L'un des objectifs du MTA y afférents porte sur le développement continu de nouveaux produits de haute qualité adaptés aux marchés. A cet effet, il est prévu notamment d'*institutionnaliser le développement d'enquêtes visiteurs biannuelles dans un objectif d'amélioration permanente de l'offre de produits et services touristiques au regard des niveaux de satisfaction des visiteurs et des opportunités qui ressortent des enquêtes.*

Le Responsable Etudes Suivi Evaluation (RESE) de l'ONTM est chargé entre autres de la gestion des enquêtes et sondages avant, pendant et après chaque évènement de promotion⁶³.

⁶³ Cf. Fiche de poste du RESE.

Toutefois, les responsables au sein du MTA ont reconnu ne pas procéder à la collecte et analyse des données sur les avis et satisfaction des visiteurs et ce depuis des années. Il en est de même de l'ONTM qui soutient qu'il n'effectue pas encore d'enquête de satisfaction des visiteurs.

En effet, les rapports d'activités 2021 à 2024 du MTA et de l'ONTM ainsi que les documents produits à la Cour ne font état d'aucune activité portant sur les études et enquêtes de satisfaction des visiteurs ou d'analyse des retours des touristes alors qu'un tel outil contribuerait à l'amélioration de l'offre touristique, de l'image de la destination et à répondre plus efficacement aux besoins des visiteurs.

De même, l'étude initiée par le projet PIC en 2021 sur le plan du développement institutionnel de l'ONTM a déjà soulevé l'absence d'enquête menée par l'Office auprès des visiteurs depuis près de dix ans et recommande la réalisation annuelle de telles enquêtes.

Ci-après les principales raisons relevées liées à cette insuffisance :

- *le problème de coordination entre le Ministère et l'ONTM ;*
- *un manque de ressources et de moyens.* L'Office a mené des enquêtes auprès des visiteurs en 2008 et 2012 avec le soutien du projet PIC, mais n'a plus obtenu de financement pour les mener depuis ;
- *l'absence d'une structure dédiée aux enquêtes et sondages,* le Responsable Etudes Suivi Evaluation (RESE) n'ayant été mis en place formellement au sein de la Direction Recherche et Développement de l'ONTM qu'en 2025.

Il résulte de cette situation que le Ministère et l'ONTM ont du mal à assurer le suivi et l'amélioration de l'offre touristique, à répondre aux attentes des touristes et à les attirer efficacement.

En l'absence d'analyse qualitative approfondie et suffisante sur les attentes réelles des touristes, la pertinence des activités de promotion de la destination en place n'est pas garantie. Une telle approche permettrait de mieux adapter l'offre de produits et services touristiques en vue d'atteindre l'objectif du Ministère d'accroître la visibilité, la compétitivité et l'attractivité de la destination.

L'ONTM affirme qu'il effectue des veilles informationnelles (diagnostics internationaux et nationaux du secteur, tendance des marchés cibles, retours des TO émetteurs) quotidiennement pour orienter sa stratégie et son plan marketing.

Toutefois, la Cour estime que, certes, la veille informationnelle est utile, mais elle doit être combinée avec l'analyse de satisfaction des touristes après leurs séjours pour améliorer l'offre de produits et services touristiques.

La promotion de la destination relève principalement de l'ONTM. Toutefois, les activités de l'entité en la matière se limitent aux activités marketing et ne s'étendent pas au niveau stratégique comme le préconise les orientations de l'ONU Tourisme. De plus, des outils jugés nécessaires au bon fonctionnement du secteur ne sont pas en place telles que la stratégie marketing pluriannuelle sur la destination Madagascar, les statistiques cohérentes sur le secteur, l'enquête et l'évaluation de la satisfaction des touristes.

Dans l'ensemble, les activités destinées à promouvoir la destination présentent des lacunes.

De tout ce qui précède, en ce qui concerne la pertinence des activités de promotion de la destination Madagascar, la Cour recommande :

- *Au Ministère en charge du Tourisme de :*
 -  *intégrer l'ONTM dans le processus de définition de la stratégie de promotion de la destination ;*
 -  *assurer la mise en œuvre du volet promotion de la destination de la feuille de route 2024-2028 ;*
 -  *établir une méthodologie rigoureuse dans la gestion des statistiques notamment en ce qui concerne la collecte, la consolidation, le traitement et le suivi des données ;*
 -  *mettre en œuvre une gestion informatique coordonnée des informations sur le tourisme ;*
 -  *assurer le suivi régulier et le contrôle des vignettes touristiques.*
- *Au Ministère en charge du Tourisme et l'ONTM de coordonner leurs activités pour la mise en place d'un système et des outils de collecte et d'analyses de données notamment en ce qui concerne les enquêtes de satisfaction des visiteurs en parallèle avec la veille informationnelle.*
- *A l'ONTM de :*
 -  *élaborer une stratégie marketing et un plan d'actions pluriannuel sur la destination Madagascar en phase avec la feuille de route pluriannuelle du Ministère chargé du tourisme ;*
 -  *procéder au renforcement de la capacité de son personnel en matière de suivi-évaluation et planification stratégique ;*
 -  *associer et inciter les ORT à mettre en place une stratégie marketing et un plan d'actions pluriannuels de leur région respective.*

2. Sur les caractères efficace et suffisant des activités de promotion de la destination Madagascar

2.1. Dépendance envers les marchés traditionnels malgré une percée sur les nouveaux marchés émetteurs cibles

La conquête de nouveaux marchés est indispensable pour réduire la dépendance aux marchés traditionnels et être en phase avec l'évolution du secteur.

Suivant la Politique nationale du tourisme de Madagascar (version 2021), Madagascar a défini la Chine et l'Inde comme les nouveaux marchés émetteurs à développer. De même, dans sa proposition de rédaction de la vision du Ministère du Tourisme de Madagascar, ce dernier vise une « *Diversification des marchés émetteurs du tourisme international* ». Il s'agissait alors de « *développer de nouveaux marchés en complément des marchés traditionnels de l'Europe occidentale (France, Italie, Angleterre et Allemagne), à savoir : l'Inde, l'Europe centrale et de l'Est incluant la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie et les pays autour du hub d'Istanbul ; l'Afrique de l'Ouest et du Sud, autour des hubs de Johannesburg, Nairobi et Addis Abeba* ».

De 2021 à 2024, le nombre de touristes venus à Madagascar a bondi de plus de 792%, passant de 35 337 touristes en 2021 à 315 275 en 2024.

Les marchés traditionnels restent, cependant, prépondérants dans les arrivées de touristes et les nouveaux marchés émetteurs cibles, bien qu'en croissance, n'arrivent pas encore à compenser le gap en termes d'objectifs d'arrivées des touristes.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre de voyageurs en provenance des marchés traditionnels et des nouveaux marchés cibles de 2022 à 2024 :

Tableau 15. Evolution du nombre de voyageurs en provenance des principaux marchés traditionnels et des nouveaux marchés cibles de 2022 à 2024

Marchés	PAYS	2022		2023		2024	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Traditionnels	France	50 987	41,11%	84 046	41,00%	88 876	34,97%
	Italie	15 987	12,89%	30 941	15,09%	33 341	13,12%
	Allemagne	2 828	2,28%	6 018	2,94%	6 954	2,74%
	Royaume-Uni	2 220	1,79%	4 537	2,21%	5 112	2,01%
	Belgique	1 744	1,41%	3 146	1,54%	3 462	1,36%
Sous-total "Traditionnels"		73 766	59,47%	128 688	62,78%	137 745	54,20%
Nouveaux		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
	Europe de l'Est	9 165	7,39%	11 956	5,83%	14 922	5,87%
	- Pologne	4 854	3,91%	8 656	4,22%	10 210	4,02%
	- République Tchèque	4 311	3,48%	3 300	1,61%	4 712	1,85%
	Asie	3 458	2,79%	8 747	4,27%	12 409	4,88%
	- Chine	1 497	1,21%	5 836	2,85%	8 875	3,49%
	- Inde	1 961	1,58%	2 911	1,42%	3 534	1,39%
	Afrique	1 192	0,96%	2 954	1,44%	3 773	1,48%
	- Afrique du Sud	1 192	0,96%	2 954	1,44%	3 773	1,48%
Sous-total "Nouveaux"		13 815	11,14%	23 657	11,54%	31 104	12,24%
Sous-total des autres pays		36 453	29,39%	52 642	25,68%	85 288	33,56%
Total général (nationalité)		124 034	100%	204 987	100%	254 137	100%

Sources : Audit MTA-DPPD, Entretien avec les responsables du MTA, Calcul de la Cour

Au vu du tableau *supra*, bien que la part relative aux marchés traditionnels tende à diminuer de 2022 à 2024 (passant de près de 59% des touristes en 2022 à 54% en 2024), plus de la moitié des touristes visitant Madagascar proviennent toujours de ces marchés, à savoir la France, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Belgique.

Par ailleurs, une baisse de la part relative des touristes en provenance de certains pays de l'Europe de l'Est (soit 5,87% en 2024 contre 7,39% en 2022) est également observée bien que leur nombre tende à augmenter et même si le rapport d'activités de promotion et d'impact de l'ONTM (2022 à 2025) note un « succès notable » en relevant une « hausse remarquable de leur part de marché » par rapport à 2019.

En ce qui concerne le marché asiatique, un développement progressif de l'Asie (avec 2,79% des touristes en 2022 contre 4,88% en 2024) est relevé.

Cette situation s'explique notamment par le fait que :

- certains nouveaux marchés cibles ne sont pas adéquatement couverts par les stratégies de promotion et la destination Madagascar semble rester moins attractive pour les touristes de cette zone. En effet, si une hausse des déplacements des touristes en provenance des régions Asie-Pacifique (+40%) et Amérique (+8%) est observée au premier trimestre 2024,

sur le plan international, alors que les autres régions (Europe, Afrique, Moyen-Orient) affichent une croissance nulle voire négative, la tendance nationale n'a cependant pas évolué dans ce sens du fait du peu d'actions de promotions réalisées vers ces pays.

Suivant les activités de promotion décrites dans le Rapport d'activités de promotion et d'impact de l'ONTM de 2022 à 2025 :

- de 2022 à 2024, les Tour Opérateurs (TO) participant aux Eductours proviennent essentiellement des marchés traditionnels. Cependant, l'Italie n'y est plus représentée depuis 2023, alors que c'est le deuxième pays émetteur de touristes pour Madagascar ;
 - jusqu'en 2024, très peu de TO asiatiques ont pris part aux Eductours. Les TO indiens n'ont commencé à y participer qu'en 2024 et aucun TO chinois n'y a participé jusqu'ici bien que provenant des zones émettrices de touristes en croissance ;
 - les efforts de promotion à travers les salons se concentrent essentiellement sur la France et aucun salon en Chine, en Inde ou en Italie n'a vu la participation de l'ONTM.
- *il n'existe pas d'objectifs chiffrés pour mesurer l'efficacité des stratégies de pénétration des marchés traditionnels et diversification des marchés émetteurs* tels que la liste exhaustive des nouveaux pays émetteurs cibles, le nombre de touristes ciblés pour chaque pays, ...
- *les participations à des salons internationaux sont coûteuses*. Selon les responsables de l'ONTM, la participation à un salon international coûte environ USD 120 000. En l'absence de financements, ce coût est réparti entre l'Office et les opérateurs souhaitant y participer. Lorsque les fonds s'avèrent insuffisants, l'activité doit être abandonnée. Ainsi, une diminution des financements signifie notamment une baisse des participations aux salons internationaux, une réduction du nombre d'Eductours organisés ou une hausse des coûts de participation demandés aux opérateurs ou à l'ONTM.

Par conséquent, il y a lieu de relever l'existence de risques de non-atteinte de l'objectif global d'arrivée de 1 000 000 de touristes en 2028⁶⁴ mais également de manquer des opportunités pour la promotion de la destination Madagascar et pour renforcer son attractivité.

Compte tenu de ce qui précède, malgré les efforts déployés pour diversifier les marchés émetteurs, une dépendance aux marchés traditionnels demeure perceptible.

Dans sa réponse, le MTA confirme ce constat. Néanmoins depuis 2022, il déploie, avec l'ONTM, des actions ciblées vers les marchés émergents et renforcent la promotion digitale afin de diversifier la clientèle. La diversification s'accompagne de partenariats avec les compagnies aériennes pour ouvrir de nouvelles dessertes. Dès lors, la Cour maintient son observation.

2.2. Non atteinte des objectifs en nombre de touristes

L'atteinte des objectifs fixés constitue un indicateur clé de performance, garantissant la cohérence et l'efficacité des actions mises en œuvre avec la stratégie globale.

Suivant les documents de performance des lois de finances pour les gestions sous revue, des objectifs en matière d'arrivées de touristes ont été fixés.

Or, lesdits objectifs n'ont pas été atteints comme le montre le tableau ci-après :

⁶⁴ Cf Feuille de route 2024-2028 MTA

Tableau 16. Comparaison des arrivées des touristes par rapport aux objectifs fixés

Année	Objectifs fixés	Réalisations	Taux de non-réalisation d'objectifs
2021	380 000	35 337	91%
2022	430 000	132 018	69%
2023	350 000	259 851	26%
2024	480 000	315 275	34%

Sources : Documents de performance 2022 et 2023 des Lois de Finances
Audit MTA-DPPD, Entretien avec les responsables du MTA, Calcul de la Cour

Le tableau met en évidence qu'en 2021, 91% des objectifs prévus n'ont pas été réalisés. Une amélioration a, toutefois, été observée sur la période de 2022 à 2024, les taux de non-réalisation ayant diminué respectivement à 69%, 26% et 34%.

Cette situation est due à plusieurs raisons :

- *des objectifs surestimés* : Selon le MTA, l'évolution des tendances passées constitue l'un des paramètres à considérer dans la fixation des objectifs. Cependant, on constate que les objectifs augmentent d'année en année malgré la non-atteinte de ceux des exercices précédents. A titre d'exemple, l'objectif de 2024 a été augmenté à 480 000 touristes, contre 350 000 en 2023, alors que la réalisation n'avait atteint que 259 851 arrivées cette année-là. Les responsables concernés n'ont pas fourni d'explication sur ce point ;
- *une connectivité aérienne limitée* : seulement quelques compagnies aériennes desservent Madagascar aux pays étrangers (12 compagnies aériennes en 2024) si l'on compare à d'autres pays ;
- *un budget affecté à la promotion limité* : Pour faire venir 1 touriste il faut dépenser 5 USD⁶⁵. Ainsi, pour atteindre les 1 000 000 touristes prévus, il faudrait investir dans les 5 000 000 USD au minimum (soit 22,5 milliards ariary⁶⁶ environ). Or, les budgets prévus par touriste pour la promotion du tourisme international de l'ONTM sont encore bien en deçà des 5 USD évoqués. Ci-après une illustration de l'évolution du budget en matière de promotion du tourisme à Madagascar :

⁶⁵ Corrélation arrivées touristiques et Financement - ONTM

⁶⁶ 1 USD = 4500 Ariary

Tableau 17. Evolution du budget de promotion du tourisme international de l'ONTM de 2021 à 2024

Année	Budget Développement tourisme international (en ariary) (a)	Cours annuel moyen USD (b)	Budget Développement tourisme international (en USD) c = (a) / (b)	Objectifs de nombre de touristes (LFI/LFR) (d)	Budget par touriste (en ariary) e = (a) / (d)	Budget par touriste (en USD) f = (c) / (d)
2021	559 841 067	3 830	146 173	380 000	1 473	0,38
2022	1 920 340 351	4 096	468 820	430 000	4 466	1,09
2023	10 324 771 374	4 430	2 330 870	350 000	29 499	6,66
2024	6 703 877 500	4 525	1 481 381	480 000	13 966	3,09

Sources : ONTM - Répartition du budget de promotion 2021 à 2024, Calcul de la Cour

Il est à faire remarquer qu'une augmentation du budget alloué à la promotion du tourisme international correspond à celle du nombre d'arrivées des touristes passant de 132 018 en 2022 à 259 851 en 2023, soit 97% d'augmentation⁶⁷. A cet égard, selon l'ONTM, l'efficacité des actions de promotion dépend en grande partie des « investissements » réalisés en la matière.

En outre, les autres pays dépensent beaucoup plus d'argent pour la promotion du tourisme que Madagascar si l'on ne cite que Seychelles qui dépense environ 24 USD et Ouganda 3,2 USD⁶⁸.

- une diffusion d'image négative du pays du fait que les informations publiées sur Madagascar sont défavorables pour la destination et exploitées par les îles concurrentes selon le MTA et l'ONTM.

Par conséquent, cette situation a pour effet un risque de non atteinte des objectifs des 1 000 000 de touristes en 2028. Or, ces 1 000 000 de touristes pourraient potentiellement apporter dans les 1,5 à 2 milliards de dollars à Madagascar⁶⁹ en supposant une dépense moyenne de 1 500 à 2000 dollars par touriste⁷⁰.

Ainsi, en considérant le nombre de touristes de 2024, une projection permet de conclure que les 1 000 000 de touristes ne seront atteints en 2028 que si l'on a une évolution constante de 35% (au minimum) de 2025 à 2028. Le tableau suivant illustre cette projection :

Tableau 18. Prévision d'arrivées touristiques avec une hausse constante de 35%

Année	2024	2025	2026	2027	2028
Réalisation	315 275	425 621	574 589	775 695	1 047 188

Sources : Audit MTA-DPPD, Entretien avec les responsables du MTA, Calcul de la Cour

Les autres conséquences de cette situation sont également le retard ou l'inefficacité dans la mise en place de politiques économiques adaptées et la perte de confiance des parties prenantes.

Aucune réponse sur cette observation n'a été apportée par le MTA.

⁶⁷ Corrélation arrivées touristiques et Financement - ONTM

⁶⁸ Politique nationale du tourisme Madagascar, page 16

⁶⁹ Soit 6 787 milliards à 9 050 milliards d'ariary (cours moyen 2024 : 1 USD = 4 525 ariary)

⁷⁰ Etude de la Banque Centrale en 2018 (suivant entretien avec les responsables du MTA)

2.3. Non exploitation de certaines régions et sites à potentialités touristiques

Pour que les retombées du tourisme bénéficient à toutes les régions, une répartition efficace des activités de promotion sur l'ensemble du territoire est essentielle en vue d'un « *développement durable et équitable de toutes les régions de Madagascar*⁷¹ ».

La Politique Générale de l'Etat (2023) précise que « *l'industrie touristique contribuera de manière optimale à l'accélération de la croissance économique du pays en tant que stimulatrice d'investissements étrangers et nationaux, pourvoyeuse de devises et créatrice d'activités génératrices de revenus et d'emplois au niveau des localités.* »

Dans cet élan, la Politique nationale du tourisme (2021) soutient qu'il est essentiel « *de s'interroger sur le développement et l'avenir des régions (...). Il s'agit de promouvoir massivement les atouts des destinations et offres régionales de services auprès des clientèles nationales et étrangères (...)* ».



En vert : régions et localités bénéficiant de nombreuses activités de promotion : Sainte Marie, Antananarivo, DIANA (sans Nosy Be), Menabe, Nosy Be, Atsimo Andrefana, Sofia

En rouge : régions pas promues : Bongolava, Melaky, Amoron'i Mania, Fitovinany

Cependant, l'analyse des différents documents, catalogues et rapports d'activités du MTA et de l'ONTM produits à la Cour montre de prime abord que les activités de promotion des régions ne sont pas suffisantes. Des régions à potentialités touristiques ne sont pas ou sont peu exploitées.

D'après les rapports d'activités⁷² de 2021 à 2024, certaines localités et régions font l'objet de plus d'activités de promotion que d'autres : 59 activités sur un total de 104 activités de promotion ont été recensées, à l'île Sainte Marie, Antananarivo, Nosy Be, DIANA, Menabe, et Atsimo Andrefana.

Par contre, des régions en ont bénéficié moins telles que Vakinankaratra, Analanjirifo, Analamanga et Atsimo Atsinanana. Et même, d'autres régions n'ont fait l'objet d'aucune activité de promotion : Bongolava, Melaky, Amoron'i Mania et Fitovinany .

A noter que la promotion des Tsingy du Bemaraha qui est un site phare de la région Melaky (sans ORT) est assurée par l'ORT du Menabe⁷³.

A titre d'illustration, concernant la région Atsimo Atsinanana, seules l'émission télévisée Lakozia mitety faritra 2^e édition 2022 et la célébration régionale de la Journée Mondiale du Tourisme en Novembre 2024 y ont été produites.

La région Amoron'i Mania n'a enregistré aucune activité de promotion. Or, suivant la monographie de la région⁷⁴, cette dernière dispose de potentialités assez importantes en termes de sites touristiques : pays Zafimaniry, sources thermales (Ankazoambo, Ambatofinandrahana, Manandriana, Mahazina), forêts primaires du versant Est avec ses biodiversités spécifiques, cascade d'Itazonana, massif d'Itremo et grottes et passages souterrains.

⁷¹Engagement du Président de la République, selon le Communiqué de presse de la Direction de la Communication de la Présidence du 15 Avril 2024

⁷²MTA et ONTM

⁷³ Voir aussi Guidothèque Menabe-Morondava

⁷⁴ Monographie région Amoron'i Mania, CREAM Février 2013

Par ailleurs, des sites touristiques reconnus officiellement par les documents du MTA et de l'ONTM ne font pas l'objet d'activités de promotion tels que la Colline royale d'Antsahadinta, la Colline royale d'Ambohidratrimo, Tsinjoarivo Station forestière de Manjakatempo, Angavokely, Lac Tsiazompaniry...

En effet, en 2004, le Ministère en charge du Tourisme a recensé 198 sites touristiques⁷⁵ relevant de quatre ex-chefs-lieux de provinces de Madagascar : Antananarivo-Antsiranana- Mahajanga-Toliara ; seulement 68 sites, soit 34%, sont cités dans les catalogues touristiques.

Enfin, il ressort de l'analyse des principales catégories d'activités de promotion (éductours, festivals et sites bon plan), organisées dans les régions que 7 régions et localités bénéficient le plus d'activités organisées par le MTA et l'ONTM, à savoir Sainte Marie, Atsimo Andrefana, Nosy Be, DIANA, Menabe, Atsinanana et Boeny. Les autres régions sont moins promues, et Bongolava, Melaky, Atsimo Atsinanana, Betsiboka et Androy font rarement l'objet de promotion, malgré l'existence de potentialités touristiques dans certaines d'entre elles :

- Eductours : En 2024, sur un total de 27 régions ou localités, 12 seulement ont bénéficié d'Eductour. Aucun Eductour n'a été réalisé dans 15 régions entre autres Vakinankaratra, Analanjirofo, Melaky.
- Festivals : Les festivals constituent aussi une catégorie d'activités non moins importante (festival des baleines à Sainte Marie, festival Rifatse à Morondava, Festival Donia à Nosy be, ...). Toutefois, 17 régions et localités sur 27 n'ont pas bénéficié de festivals organisés par le MTA et l'ONTM durant la période sous revue.
- Site Bons Plans : l'une des activités de promotion en mode digital, considérée comme un important outil de promotion est la parution des régions dans les catalogues du site Bons Plans⁷⁶ de l'ONTM. Cependant, de 2021 à 2024, l'ONTM a édité sur son site 23 catalogues, dans lesquelles des régions ou localités apparaissent une ou plusieurs fois comme la région Atsimo Andrefana qui a été promue dans 21 catalogues tandis que d'autres régions n'y apparaissent point telles que Bongolava, Betsiboka, Melaky, Atsimo Atsinanana et Androy.

Cette situation a pour causes :

- *le désintéressement des professionnels du tourisme* qui orientent leurs activités vers les destinations estimées être plus attirantes et plus rentables ;
- *le problème de la connectivité lié à l'enclavement des localités*, les problèmes d'insécurité au niveau de certaines routes nationales et sites touristiques, l'insuffisance ou la dégradation des infrastructures routières⁷⁷, aériennes⁷⁸, portuaires et ferroviaires ;
- *l'insuffisance en termes de capacités d'hébergement dans certaines régions et l'insuffisance de moyens financiers.*

Cette insuffisance d'activités de promotion dans les régions entraîne :

⁷⁵ Liste des sites touristiques de Madagascar, Ministère du tourisme, juin 2004.

⁷⁶ Bons-plans-tourisme-madagascar.com conçu pour présenter des catalogues des produits touristiques de Madagascar.

⁷⁷ Cas du site Tsingy du Bemaraha, dans la région Melaky, et qui reste handicapée par son enclavement dû à l'état lamentable des routes (RNT8 A, RNT19 et surtout RN1 bis - Wikipedia

⁷⁸ Madagascar ne dispose que de 4 aéroports internationaux à Antananarivo, Nosy Be, Sainte Marie et Toliara, et de 6 aéroports domestiques à Toamasina, Mahajanga, Sambava, Morondava, Fort Dauphin et Antsiranana et dont les vols peuvent être suspendus pour différentes raisons

- *la réduction des arrivées des touristes dans les régions non desservies par voie aérienne et une répartition non homogène de ces arrivées ;*
- *les régions non desservies par voie maritime et fluviale en deçà de leur potentiel touristique ;*
- *les activités de promotion plutôt orientées vers les régions plus connues, sécurisées et accessibles ;*
- *l'opportunité manquée pour plus d'attraction de touristes à travers les Eductours ;*
- *un manque à gagner en termes de recettes générées par le tourisme à travers les vignettes touristiques, les frais de visa, les frais de transport, la TVA, les tickets d'entrée dans les parcs, les salaires des guides, ... les revenus techniques générés par les croisières, l'administration portuaire, les revenus des escales de rotation, les revenus d'excursion à terre, ... ;*
- *l'opportunité manquée pour le développement du tourisme domestique et le développement équitable et durable des régions à travers l'artisanat local, la construction d'infrastructure au moyen des revenus catalytiques du tourisme tels que les droits payés par les compagnies aériennes, les taxis et bus, les hôtels, les magasins, les restaurants, les bars, même à travers les droits de transactions immobilières ou de création d'entreprises...*

La non-atteinte des objectifs en matière d'arrivée de touristes révèle l'inefficacité des activités de promotion de la destination. Elles se concentrent surtout au niveau des marchés traditionnels au détriment des nouveaux marchés cibles alors que ceux-ci constituent une opportunité pour Madagascar. En outre, le potentiel touristique du pays n'est pas exploité d'une manière efficace du fait que les promoteurs des destinations ne tiennent pas compte des atouts de certaines zones.

De tout ce qui précède, pour ce qui est des caractères efficace et suffisant des activités de promotion de la destination Madagascar, la Cour recommande :

- *Au Ministère en charge du Tourisme de :*
 -  *définir des objectifs réalistes et réalisables en matière d'arrivée de touristes ;*
 -  *diversifier les sources de financement pour les activités de promotion ;*
 -  *renforcer la communication et le marketing afin de pallier la diffusion d'image négative de Madagascar ;*
 -  *mettre à jour la liste des sites touristiques dans tout Madagascar ;*
 -  *proposer des mesures incitatives (financières, fiscales, partenariales) aux acteurs du tourisme pour développer des offres dans les régions et localités à forts potentiels mais peu exploitées ;*
 -  *saisir le Gouvernement sur l'importance et l'urgence de réhabiliter les routes impraticables, de rétablir les lignes aériennes internationales, régionales, de redynamiser le transport aérien domestique, de développer le transport ferroviaire et fluvial ainsi que d'assurer la sécurité des voyageurs et des touristes.*
- *Au Ministère en charge du Tourisme et à l'ONTM de :*

-  définir des priorités claires afin d'orienter les activités de promotion et l'allocation des moyens ;
-  établir des objectifs chiffrés, notamment en nombre de touristes, pour les différents marchés (traditionnels et émergents) ;
-  mobiliser les dispositifs nécessaires pour accroître le nombre de participants aux différents salons dans les marchés émetteurs cibles.

- A l'ONTM de :

-  harmoniser les activités de promotion de la destination vers les régions effectuées par le secteur privé et les acteurs internationaux avec la politique du Ministère chargé du tourisme ;
-  diversifier les produits touristiques notamment la promotion du tourisme d'aventure (camping, randonnée, vélo, parapente, trekking...).

AUDIT DU PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE DANS LES SECTEURS BIODIVERSITE ET FORESTERIE

Madagascar, un haut lieu de biodiversité, abritant environ 5 % de la biodiversité mondiale, possédant une grande variété d'écosystèmes terrestres, aquatiques, marins et côtiers figure parmi les dix pays les plus touchés par les changements climatiques. En effet, les changements climatiques menacent gravement le patrimoine naturel, notamment les forêts, essentielles au développement durable. La biodiversité est l'un des secteurs plus vulnérables aux effets des changements climatiques tandis que la déforestation continue d'évoluer d'une manière alarmante sur l'ensemble du territoire national depuis les dix dernières années.

Une réponse efficace des actions du Gouvernement au changement climatique s'avère par conséquent impérative.

C'est ainsi que la Cour des Comptes, dans le cadre d'un audit coopératif sur le plan mondial en matière de changement climatique, a effectué un audit de la performance du Plan National d'Adaptation (PNA) au changement climatique et sa mise en œuvre dans les secteurs biodiversité et foresterie.

L'objectif global de l'audit est d'apprécier la performance, en termes de cohérence et d'efficacité, du PNA au changement climatique à travers les secteurs de la biodiversité et de la foresterie.

De cet objectif découlent les objectifs spécifiques (OS) ci-après :

- OS1 : Examiner si le PNA s'aligne aux objectifs de l'Accord de Paris ;
- OS 2 : Apprécier la gouvernance du PNA ;
- OS 3 : Evaluer si le PNA tient compte du principe de l'inclusivité ;
- OS 4 : Evaluer si le PNA, la stratégie nationale sur la biodiversité et la politique forestière sont alignées ;
- OS 5 : Apprécier la mise en œuvre du PNA à travers les cas de biodiversité et de foresterie.

1. Sur l'alignement du Plan National d'Adaptation aux objectifs de l'accord de Paris

Madagascar a ratifié l'Accord de Paris sur le climat par la loi n° 2016-019 du 30 juin 2016, affirmant son engagement à lutter contre les effets du changement climatique. L'Accord vise à renforcer la réponse mondiale tout en soutenant le développement durable et l'éradication de la pauvreté. La réussite de cet engagement repose sur l'alignement des Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) aux objectifs de l'accord.

L'analyse du PNA par rapport aux exigences de l'accord de Paris a révélé les observations suivantes.

1.1. Délai relativement long dans l'adoption du PNA

Suivant l'article 7.9 de l'accord de Paris, « Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir : (...) b) Le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation ; (...)

Madagascar a initié l'élaboration de son Plan National d'Adaptation (PNA) dès 2012, puis ratifié l'accord de Paris en 2016. Toutefois, la finalisation du PNA n'est intervenue qu'en décembre 2021, soit 5 ans plus tard. Ce délai s'explique par la complexité du processus, l'évolution des directives internationales, la nécessité de mener des consultations régionales approfondies, ainsi que l'intégration progressive de nouveaux secteurs identifiés comme vulnérables.

D'après la réponse du responsable auprès du MEDD le 06 Août 2025 : *« L'élaboration du PNA figure parmi les directives de la CCNUCC selon le Cadre d'Adaptation de Cancun, en 2010. Le début du processus PNA initié en 2012 relève donc des directives de la CCNUCC, directives ayant été modifiées selon les nouvelles directives du Groupe des Experts des PMA ou LEG à partir de 2015.*

Le processus de formulation du PNA a donc commencé en 2015 et finalisé techniquement en 2019 avec une consultation élargie au niveau des différentes régions de Madagascar afin de recueillir le maximum d'informations et prendre en considération le contexte spécifique de chaque région. S'agissant d'un document de cadrage national, sa validation stratégique a nécessité une adoption en conseil du gouvernement qui a jugé nécessaire d'inclure d'autres secteurs supplémentaires jugés vulnérables.

A noter que les directives du LEG sur la formulation du PNA n'exigent pas de délai restrictif quant à sa soumission. »

Bien que l'Accord de Paris ait été ratifié rapidement par le pays, ce retard dans la finalisation du PNA est susceptible d'entraver la mise en œuvre effective des mesures d'adaptation.

1.2. Lacunes dans l'analyse de vulnérabilité

Aux termes de l'article 7.9 de l'accord de Paris, « Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir : (...) c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables ; (...))»

Le Plan National d'Adaptation de Madagascar recense les effets du changement climatique sur le développement, l'environnement et plusieurs secteurs clés tels que l'eau, l'agriculture, la santé et la biodiversité. Toutefois, ces impacts sont présentés de manière sommaire, sans analyses spécifiques.

En outre, l'analyse de vulnérabilité du PNA repose sur des données existantes, sans mise à jour approfondie ni couverture nationale exhaustive. Seules les régions d'Analamanga, Boeny et

Diana ont bénéficié d'une évaluation fondée sur des données de référence datant de 2018. Par ailleurs, la dimension genre est abordée de manière partielle : les femmes sont reconnues comme groupe vulnérable, mais d'autres populations à risque notamment les personnes handicapées, âgées, les enfants et les minorités ne sont ni identifiées ni intégrées dans les documents de référence.

Le PNA privilégie une approche sectorielle de la vulnérabilité, sans processus clair de priorisation des personnes vulnérables. Les huit secteurs ciblés ne tiennent pas compte explicitement des groupes à risque comme les enfants, les personnes âgées ou les agriculteurs.

Sur ce point, le MEDD a mentionné dans ses commentaires que : « Par définition, une analyse de vulnérabilité expose les aléas climatiques, les liens entre le climat et un élément d'un secteur donné, mais surtout les mesures et les solutions d'adaptation recommandées ou prises. De ce fait, une analyse de vulnérabilité devrait se baser sur les impacts des aléas climatiques sur chaque secteur ainsi que tous les acteurs qui interviennent dans ce secteur (ex : agriculteurs, paysans, enfants,).»

Selon le guide de référence sur la vulnérabilité⁷⁹, le concept de « vulnérabilité » au changement climatique inclut, outre les secteurs économiques et les systèmes socio-écologiques, les personnes.

Une identification explicite des personnes vulnérables dans le PNA est donc essentielle pour renforcer leur résilience.

1.3.Actions d'adaptation identifiées

Selon l'article 7.9 de l'Accord de Paris : « Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, (...) ».

Le PNA prévoit des mesures d'adaptation pour huit secteurs prioritaires, chacune accompagnée d'actions stratégiques spécifiques. Pour la biodiversité et la foresterie, cinq priorités ont été définies. Douze programmes prioritaires ont également été élaborés à partir de cadres stratégiques et de consultations avec les parties prenantes, conformément à l'article 7.9 de l'Accord de Paris.

1.4. Coût et sources de financement identifiés mais sous-estimés

La mise en œuvre des mesures prises requiert la disponibilité de ressources financières, mobilisées à travers des mécanismes de financement préalablement identifiés et sécurisés.

L'axe stratégique n°3 du PNA traite du financement de l'adaptation au changement climatique, en distinguant deux sources principales : les ressources internes et les ressources externes. L'analyse a permis de mettre en évidence les constats suivants :

- Des actions de financement de l'adaptation au changement climatique identifiées

⁷⁹ Guide de référence sur la vulnérabilité, publié par GIZ, 2017.

Le PNA prévoit deux axes de financement : interne et externe. Le financement interne repose sur la mobilisation des recettes nationales, notamment les crédits carbone REDD+, et sur une budgétisation systématique des activités climatiques. Malgré une hausse des dotations budgétaires liées à l'environnement entre 2022 et 2024, allant de 9,67 milliards d'Ariary à 49 milliards d'Ariary soit environ 10 millions de USD, ce financement reste insuffisant.

- Des coûts de financement sous-estimés.

Le coût total des 12 programmes du PNA est initialement estimé à 273 millions USD, entièrement basé sur des ressources externes.

Toutefois, une révision effectuée en 2024 par le Service de l'Adaptation et de la Résilience Climatique (SARC) du MEDD a révélé des écarts importants, soulignant que les besoins réels de financement sont largement supérieurs aux estimations de départ.

Le tableau ci-après représente ces coûts.

Tableau 19. Coût de financement des 12 programmes révisés en 2024 (en USD)

Prog.	Intitulé	PNA 2021 (1)	Tableau de situation SARC (2024) (2)	Ecart (3) = (1)-(2)
1	Mise en place d'une Ceinture Verte pour renforcer la lutte contre la désertification et la résilience au changement climatique ;	83 311 200,00	554 568 000,00	-471 256 800,00
2	Renforcement de l'adaptation du secteur agricole et de la résilience des populations rurales dans le grand Sud de Madagascar	15 000 000,00	719 257 244,00	-704 257 244,00
3	Renforcement de la résilience des populations rurales par le développement et l'organisation de filières d'exportation	15 000 000,00	360 241 860,00	-345 241 860,00
4	Renforcement de l'adaptation de la filière pêche et développement de systèmes d'alerte et de plans d'actions associés	12 000 000,00	23 648 254,00	-11 648 254,00
5	Amélioration de l'accès à l'eau potable en milieux urbains et ruraux	10 000 000,00	345 501 500,00	-335 501 500,00
6	Renforcement des systèmes d'alerte précoce pour la résilience du secteur de la santé face au changement climatique	3 000 000,00	3 000 000,00	0,00
7	Accélération du reboisement à travers l'opérationnalisation du mécanisme REDD+ et le développement de services écosystémiques	60 000 000,00	50 000 000,00	10 000 000,00
8	Amélioration de la conservation des forêts naturelles et de la gestion des aires protégées intégrant l'aménagement de zones de refuge climatique à l'intérieur et dans les périphéries	30 000 000,00	29 702 044,00	297 956,00
9	Protection des infrastructures côtières et des activités économiques (dont le tourisme) contre l'élévation du niveau de la mer	25 000 000,00	734 000,00	24 266 000,00
10	Amélioration des systèmes d'alerte précoce aux cyclones, dans le cadre d'un effort régional au niveau de l'océan Indien	-	74 000 000,00	-74 000 000,00
11	Développement de rizières résilientes et moins émettrices de méthane	20 000 000,00	110 000 000,00	-90 000 000,00
12	Optimisation de la résilience des nouvelles villes et de l'habitat durable et innovant en vue de la modernisation de Madagascar	-	166 000 000,00	-166 000 000,00
TOTAL		273 311 200,00	2 436 652 902,00	-2 163 341 702,00

Sources : 12 programmes du PNA et tableau de situation SARC

La révision effectuée en 2024 des coûts des douze programmes du Plan National d'Adaptation (PNA) met en évidence un écart cumulé de plus de 2,16 milliards USD par rapport aux

estimations initiales de 2021. Cette variation s'explique notamment par des hausses significatives des coûts dans certains programmes, atteignant jusqu'à +4000 %, ainsi que par l'intégration de programmes initialement non budgétés, désormais réévalués à plusieurs dizaines de millions USD.

Cette situation est susceptible d'affecter l'efficacité opérationnelle du PNA, en dépit de sa conformité aux orientations de l'Accord de Paris.

Pour répondre à ces enjeux et assurer la durabilité, la Cour recommande à court terme au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable de :

-  *Documenter de manière exhaustive les impacts identifiés dans le PNA ;*
-  *Renforcer la méthodologie de collecte de données à l'échelle nationale. Cela comprend la mise en œuvre d'un mécanisme complet d'analyse des vulnérabilités et des risques associés aux impacts du changement climatique ;*
-  *Prendre en compte la représentativité de toutes les régions tout au long du processus pour garantir la validité et l'inclusivité des données ;*
-  *Explorer tout mécanisme de financement relatif aux changements climatiques ;*
-  *Poursuivre les efforts déjà déployés pour la mobilisation des ressources internes.*

2. Sur l'effectivité de la gouvernance du Plan National d'Adaptation (PNA)

Une gouvernance effective du PNA repose sur une coordination institutionnelle forte, une participation inclusive des parties prenantes et un système robuste de suivi-évaluation ; ce afin de contribuer à son efficience. Les points saillants suivants ressortent de l'analyse de la gouvernance du PNA.

2.1. Existence d'un cadre global de gouvernance du PNA

La gouvernance du PNA repose sur un socle institutionnel, législatif et réglementaire bien établi. Ce cadre comprend la Charte de l'Environnement Malagasy, la Politique Générale de l'État (PGE), le Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique (PANLCC), la Politique Nationale de l'Environnement pour le Développement Durable (PNEDD), ainsi que les décrets encadrant les missions du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Ces instruments visent à intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques publiques et à assurer une gestion durable de l'environnement.

2.2. Implication de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration du PNA: secteurs gouvernementaux et autorités locales – secteurs non gouvernementaux

Le processus d'élaboration du PNA a mobilisé un large éventail d'acteurs à travers des consultations aux niveaux national et régional.

Les institutions publiques telles que le MEDD, le BN-CCREDD+, le Comité Interministériel de l'Environnement (CIME), les directions régionales et les plateformes REDD+ ont été mobilisées. Le CIME, placé sous l'autorité du Premier Ministre, joue un rôle stratégique dans l'intégration des politiques environnementales.

Des consultations ont été menées avec des membres du secteur privé, des organisations de la société civile, et des partenaires techniques et financiers impliqués dans des secteurs clés concernés par l'atténuation et l'adaptation au changement climatique (tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'aménagement du territoire, le logement, les travaux publics, les zones côtières, les ressources en eau, les forêts, la biodiversité, l'éducation, la réduction des risques de catastrophe et la santé publique).

Cependant, leur implication dans la réalisation des objectifs du PNA reste marginale, faute de cadre de responsabilité clairement défini, particulièrement en l'absence de stratégie nationale de la Responsabilité Sociétale des Entreprises formalisée par décret.

Les rôles des institutions publiques sont bien définis, notamment ceux du MEDD et du BN-CCREDD+. En revanche, les responsabilités du secteur privé et des acteurs non étatiques ne sont pas formalisées. La stratégie nationale de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE), encore non adoptée, pourrait combler cette lacune.

2.3. Coordination limitée des actions climatiques

Le BN-CCREDD+, bien qu'identifié comme structure de coordination, souffre d'un manque de ressources humaines et financières. Son rattachement au Secrétariat général du MEDD limite son pouvoir de mobilisation. Par ailleurs, les actions climatiques sont dispersées entre plusieurs ministères, ce qui complique la coordination intersectorielle.

2.4. Lacunes dans le suivi-évaluation du PNA : absence de plan et de mécanisme clair malgré l'existence d'un tableau de bord exploitable

L'intégration d'un cadre de suivi-évaluation (S&E) au Plan National d'Adaptation (PNA) offre une approche structurée pour suivre les progrès, évaluer l'impact des mesures d'adaptation et éclairer les ajustements nécessaires.

Le PNA comprend un cadre de suivi-évaluation (S&E). Cependant, le mécanisme permettant d'atteindre les objectifs de suivi-évaluation du processus PNA n'est pas clairement défini. En effet, des indicateurs globaux de suivi et d'évaluation sont disponibles, mais ils se concentrent principalement sur les processus tels que l'intégration, l'appropriation, le financement, la communication, la coordination, la gestion des données climatiques, le renforcement des capacités des acteurs et la mise en œuvre des actions prioritaires. Lesdits indicateurs se limitent à l'évaluation du processus d'intégration du PNA mais ne permettent pas d'évaluer l'impact ou l'efficacité des actions du PNA. En outre, un tableau de bord a été élaboré en 2023 par le BN-CCREDD+, mais son utilisation reste sporadique. Les données ne sont pas consolidées ni régulièrement mises à jour.

Enfin, la plateforme « e-voary » du MEDD ne permet pas de distinguer les actions spécifiques du PNA. Le suivi est effectué hors ligne, ce qui limite la transparence et la capacité d'évaluation. L'absence d'indicateurs d'impact, notamment sur la résilience des populations, rend difficile l'appréciation des résultats.

Ainsi, la Cour recommande :

- *au Gouvernement, sous l'impulsion du MEDD, de*
 - formaliser les rôles des parties prenantes non gouvernementales,*
 - améliorer la coordination interinstitutionnelle ;*
 - accélérer l'adoption de la stratégie RSE.*
- *au MEDD : de mettre en place un système numérique de suivi-évaluation dédié au PNA, avec des indicateurs clairs, des rapports périodiques, et des programmes de renforcement des capacités. L'utilisation régulière du tableau de bord et la remontée des données sectorielles doivent être encouragées pour assurer un pilotage efficace du PNA.*

3. Sur la prise en compte du principe de l'inclusivité dans le Plan National d'Adaptation

L'inclusivité est l'un des principes requis par l'Accord de Paris pour l'efficacité du PNA. Elle garantit que tous les individus, quels que soient leur statut économique, leur origine ethnique, leur sexe ou toute autre différence, sont pris en compte dans la lutte contre le changement climatique.

En outre, l'inclusivité est un principe central des Objectifs de Développement Durable qui souligne l'engagement à ne laisser personne de côté, y compris les personnes les plus vulnérables et marginalisées.

3.1. Non consultation des personnes vulnérables et de groupes marginalisés lors de l'élaboration du PNA

Conformément à l'article 7.5 de l'Accord de Paris sur le climat, « *l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables (...)* »

Le Plan National d'Adaptation ou PNA a intégré dans son processus d'élaboration des ateliers de consultation et un symposium régional en 2019 et 2021 impliquant les 22 régions de Madagascar.

Ces différentes consultations ont vu la participation d'acteurs publics et privés issus de différents secteurs concernés et impactés par le changement climatique. En effet, l'exploitation des rapports des ateliers des différents axes a mis en évidence le nombre et le profil des différentes parties prenantes⁸⁰.

Les parties prenantes des secteurs clés ont été prises en compte, notamment les représentants des secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'aménagement du territoire et du logement, des travaux publics, des ressources en eau, de l'éducation, de la réduction des risques

⁸⁰ Annexe n°4 : Participants aux ateliers régionaux

de catastrophe, de la santé publique, etc..., mais les personnes vulnérables et marginalisées n'ont pas été représentées ni consultées.

Toutefois, il convient de noter que Madagascar a adopté une Stratégie Nationale Genre et Changement Climatique en 2023. Cette Stratégie Nationale « *s'inscrit dans la continuité des engagements pris par Madagascar pour la mise en œuvre de la Deuxième Contribution Déterminée au Niveau National ainsi que de la Politique Nationale Révisée de Lutte contre les Changements Climatiques, et de son plan d'action, et du Plan National d'Adaptation.* »⁸¹

Il a été souvent évoqué la question sur la représentativité des populations les plus touchées par le changement climatique pendant ces ateliers et que la réponse fournie a été « *il est évident que l'on ne peut appeler tout le monde et que qu'au cours d'un atelier, on réunit les personnes concernées qui sont relativement à la même échelle (ex : les STD, Régions). D'où la prise de conscience et de responsabilité impérative des CTD et STD concernant leurs rôles, sur le partage des informations/formations à l'endroit des communautés. Pour ce faire, ils peuvent collaborer avec les membres de la société civile qui sont souvent plus proches de la population. Se rapportant au présent atelier, il s'agira pour eux de sensibiliser/ informer les responsables qui se doivent de décliner à leurs niveaux respectifs* ».

Cette situation peut limiter les motivations des personnes vulnérables et des groupes marginalisés à intégrer les actions du Plan National d'Adaptation car elles peuvent ne pas correspondre à leurs besoins face aux impacts du changement climatique.

3.2. Difficultés dans l'identification des groupes vulnérables et marginalisés

L'ODD 17.18 prévoit d'*apporter un soutien accru au renforcement des capacités dans les pays en développement afin d'accroître considérablement la disponibilité de données de qualité, actuelles et fiables, ventilées suivant des caractéristiques pertinentes dans les contextes nationaux.*

Le genre a été spécifiquement mentionné dans le PNA. Bien que les différents ateliers de consultation n'aient pas spécifiquement porté sur l'identification des personnes ou groupes vulnérables,

En outre, « *il est recommandé que les programmes et actions du PNA soient mis en œuvre de manière inclusive, avec des responsabilités égales, mais différenciées en tenant compte des spécificités de genre.* »⁸²

Cependant, les différents responsables du ministère en charge de l'Environnement ne disposent pas de données sur les personnes vulnérables et les groupes marginalisés dans le domaine climatique.

L'absence de définition claire des personnes vulnérables et des groupes marginalisés en matière climatique conduit donc à la difficulté d'identifier ces groupes et à l'indisponibilité des données y afférentes. Ce manque de données et d'informations au niveau national constitue ainsi un obstacle à la planification et à la mise en œuvre des programmes qui les concernent.

⁸¹Stratégie nationale pour le genre et le changement climatique, page 9.

⁸²Plan National d'Adaptation, page 8, deuxième paragraphe.

3.3. Actions en faveur des personnes vulnérables et des groupes marginalisés non explicites dans le PNA

Le principe de « ne laisser personne de côté » est l'un des six principes directeurs du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. De plus, les mesures d'adaptation doivent inclure des mesures visant à renforcer la résilience des populations pauvres et vulnérables, inspirées de l'article 7.1 de l'Accord de Paris.

Les mesures de soutien aux groupes vulnérables et marginalisés ne sont pas explicitement décrites dans le plan. Néanmoins, elles sont intégrées aux actions définies dans les différents programmes sectoriels prioritaires.

Par exemple, le programme d'action sectoriel Agriculture, Élevage, Pêche précise dans sa priorité stratégique n°1 : promouvoir des systèmes agricoles résilients qu'« *il s'agira en premier lieu d'accompagner les populations rurales (hommes et femmes, y compris les personnes handicapées) dans la mise en place d'une agriculture résiliente au changement climatique, contribuant également à renforcer la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, avec une attention particulière aux groupes les plus vulnérables et aux activités agricoles différenciées entre hommes et femmes.* »⁸³

Le programme d'action sectoriel sur la gestion des risques climatiques et des catastrophes, dans sa priorité stratégique n°2 : renforcer l'engagement politique en faveur de la réduction des risques de catastrophe (RRC) et de l'adaptation au changement climatique, a précisé dans ses actions de sensibilisation et d'information des responsables étatiques et sectoriels, ainsi que des élus à tous les niveaux, de prendre en compte « *systématiquement la spécificité selon le genre (hommes, femmes, personnes handicapées, personnes âgées, enfants par catégorie d'âge), dont la prise en compte est importante dans les actions de RRC* ». ⁸⁴

Le plan adopte une approche à la fois sectorielle et programmatique. Les 12 programmes décrits dans le PNA ciblent différents secteurs, chaque secteur prioritaire adaptant ses actions pour soutenir les groupes vulnérables et marginalisés en fonction de ses besoins et caractéristiques spécifiques.

Toutefois, la portée des actions en faveur des personnes vulnérables et des groupes marginalisés peut être limitée dans le PNA. Par exemple, le programme d'action sectoriel pour les zones côtières, dans sa priorité stratégique n° 3 : développer et promouvoir des activités économiques durables dans les zones côtières, ne fait référence qu'aux hommes et aux femmes sans considération des groupes marginalisés dans ses actions relatives à la promotion du tourisme durable dans les zones côtières : « *Des initiatives pilotes seront également développées pour promouvoir des activités génératrices de revenus liées au tourisme (par exemple, l'écotourisme) offrant des opportunités aux femmes comme aux hommes.* »⁸⁵

⁸³Plan National d'Adaptation, page 40, 3e paragraphe.

⁸⁴Plan National d'Adaptation, page 79, 1er paragraphe.

⁸⁵Plan National d'Adaptation, page 73, dernier paragraphe.

4. Sur l'alignement de la stratégie nationale sur la biodiversité et de la politique forestière avec le PNA

Pour que le Plan National d'Adaptation (PNA) soit efficace, il doit être soutenu par des PNA sectoriels spécifiques à ses principaux secteurs constitutifs, garantissant ainsi un alignement approprié entre ces plans sectoriels et le PNA.

L'analyse du PNA 2021 dans son ensemble, ainsi que des cas des secteurs de la biodiversité et de la foresterie, a conduit aux conclusions suivantes.

4.1. Alignement des objectifs des plans sectoriels avec le PNA

Madagascar a officiellement adopté le PNA en 2021, conformément à l'Accord de Paris.

Cependant, plusieurs secteurs prioritaires avaient déjà élaboré leurs plans d'adaptation respectifs avant la formulation du PNA. Par exemple, le PNA spécifique à la biodiversité a été mis en œuvre en 2015 pour une durée allant jusqu'en 2025. De même, dans le secteur forestier, le pays a mis en place une politique forestière en 2017, suivie d'un plan directeur pour 2019-2029, décrivant les actions nécessaires à sa mise en œuvre.

Malgré l'élaboration de ces PNA sectoriels antérieurement au PNA 2021, leur alignement avec ce PNA, constituant de document cadre, demeure crucial.

Le PNA identifie six priorités stratégiques pour les secteurs de la biodiversité et des forêts⁸⁸ tandis que le plan sectoriel pour la biodiversité, par le biais de son plan d'action, définit quatre objectifs stratégiques englobant 20 objectifs⁸⁹.

S'agissant du secteur forestier, la politique y afférente définit trois orientations stratégiques appuyées par 12 objectifs.

Il ressort de l'analyse de la Cour que les trois axes stratégiques du PNA sont retracés dans les deux plans sectoriels.

Par ailleurs, la confrontation entre les orientations stratégiques des deux plans sectoriels sur la biodiversité et la foresterie montre que les priorités stratégiques du secteur biodiversité et foresterie prévues dans le PNA sont également retracées dans les deux plans sectoriels.

4.2. Absence de processus de mise à jour des plans sectoriels

Pour garantir l'efficacité du PNA, ses 17 activités doivent être déclinées dans les plans sectoriels.

Cependant, l'analyse comparative entre le PNA et les plans sectoriels sur la biodiversité et la foresterie fait ressortir que certaines activités du PNA ne sont pas retracées dans lesdits plans sectoriels.

⁸⁸ Annexe n°2

⁸⁹ Annexe n°5

A titre d'illustration, il s'agit des activités suivantes :

- Priorité stratégique 1- action 3 : Restaurer et protéger les corridors de forêts ripicoles importants pour la migration des espèces.
- Priorité stratégique 2- action 1 : Sécuriser in situ les écosystèmes les plus menacés (forêts sèches, forêts humides, mangroves, récifs coralliens, lacs et étangs) qui constituent des éléments tampons lors des événements extrêmes
- Priorité stratégique 5- action 1 : Conduire une évaluation détaillée des contraintes de l'industrie du tourisme à Madagascar qui limitent le potentiel de son développement
- Priorité stratégique 5- action 2 : Conduire une évaluation détaillée des contraintes du développement local autour des Aires Protégées
- Priorité stratégique 5-action 3 : Sur la base des évaluations précédemment détaillées, renforcer le développement et la mise en œuvre de programmes de développement d'Activités Génératrices de Revenu (AGR) en périphérie des Aires Protégées
- Priorité stratégique 6- action 3 : Créer une brigade mixte (gendarmerie et agents forestiers) au sein de la direction ou de l'entité en charge de la répression des infractions forestières au niveau du MEDD (force de frappe)

Les objectifs stratégiques des plans sectoriels relatifs à la biodiversité et à la foresterie présentent une convergence notable avec ceux du Plan National d'Adaptation (PNA). Toutefois, certaines activités prévues dans le cadre du PNA ne sont pas explicitement reprises dans ces documents sectoriels. Cette absence n'altère pas la cohérence globale des interventions, mais souligne la nécessité d'un meilleur arrimage entre les cadres stratégiques afin d'assurer une synergie optimale dans la mise en œuvre des actions d'adaptation.

Par ailleurs, il importe de faire observer que la Stratégie et Plans d'actions Nationaux pour la Biodiversité expirera ce 2025 alors que le PNA de 2021 vise un horizon de 10 ans.

Ainsi, la Cour recommande à court terme au MEDD de :

- ✚ *Élaborer une nouvelle stratégie et des plans d'actions nationaux sur la biodiversité alignés sur le PNA 2021 étant donné que le plan actuel expirera en 2025 ;*
- ✚ *Mettre à jour la politique forestière et le Plan Directeur Forestier National 2019-2029*

5. Sur la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation à travers les cas de biodiversité et de foresterie

Le Plan National d'Adaptation (PNA) sert de cadre directeur aux actions à moyen et long termes pour s'adapter au changement climatique.

Trois programmes du PNA 2021 abordent spécifiquement les questions liées aux secteurs de la biodiversité et de la foresterie :

Programme 1 : « Mise en place d'une Ceinture Verte pour renforcer la lutte contre la désertification et la résilience au changement climatique »,

Programme 7 : « Accélération du reboisement par l'opérationnalisation du mécanisme REDD+ et le développement de services écosystémiques »

Programme 8 : « Amélioration de la conservation des forêts naturelles et de la gestion des aires protégées intégrant l'aménagement de zones refuges climatiques à l'intérieur et dans les périphéries ».

L'analyse des trois programmes a conduit aux observations suivantes.

5.1. Cohérence des 3 programmes avec les objectifs du PNA

Pour garantir l'efficacité du PNA, il est essentiel que les objectifs de ces programmes soient pleinement alignés sur les objectifs généraux définis dans le plan. Cet alignement permet une mise en œuvre cohérente, minimise les chevauchements et garantit que tous les efforts contribuent à l'atteinte des résultats escomptés en matière d'adaptation au changement climatique.

L'analyse de chaque programme a permis de constater que leurs objectifs s'alignent et sont en cohérence avec les priorités stratégiques définies dans le secteur Biodiversité et Foresterie. Ils soutiennent ainsi les besoins et les priorités d'adaptation décrits dans le PNA.

5.2. Difficultés dans l'évaluation des activités des trois programmes

Pour que le PNA soit efficace, il est essentiel que les activités soutenant ces programmes soient menées à bien. Le succès de ces activités est évalué en fonction de l'atteinte des indicateurs d'activités définis dans chaque programme.

Toutefois, à défaut de rapport spécifique du PNA, l'analyse a été faite sur la base du rapport d'activités 2022 du MEDD qui a révélé les réalisations suivantes :

Tableau 20. Activités et réalisations 2022

Programme	Activités	Réalisations
1- Mise en place d'une Ceinture Verte pour renforcer la lutte contre la désertification et la résilience au changement climatique	Activité 1 : D'ici 2030, protéger les zones fragiles de 12 districts par la création de ceintures vertes utilisant des techniques de reboisement innovantes.	56.503 ha de surface terrestre reboisées y compris régions concernées par le programme 1 : ➤ Région Androy: 4.000 ha ➤ Région Boeny: 12.000 ha ➤ Région Menabe: 2.000 ha
	Activité 2 : Renforcer la résilience des populations locales en favorisant l'économie verte et en protégeant les ressources forestières.	14 emplois verts décents créés entre autres dans les domaines de l'apiculture, de la brique écologique et de l'écotourisme.
	Activité 3 : Fournir des services de proximité et de qualité aux acteurs et aux populations locales.	12 districts disposant de nouvelles infrastructures écoénergétiques 5 régions ayant des infrastructures de proximité 2 motos pour la Région Anosy par les PACARC ⁹⁰ et TALAKY ⁹¹

⁹⁰ PACARC : Projet d'Amélioration des Capacités d'Adaptation et de Résilience des Communes Rurales face aux Changements Climatiques.

⁹¹ Projet TALAKY : l'objectif principal est de préserver les écosystèmes forestiers naturels tout en améliorant les conditions de vie des populations riveraines dans la Région Anosy

Programme	Activités	Réalisations
		2.400 diffusions de spots de sensibilisation 3 films diffusés 3.000 affiches et brochures de sensibilisation avec 178 IEC
7- Accélération du reboisement par l'opérationnalisation du mécanisme REDD+ et le développement de services écosystémiques	Activité 2 : Reboiser à grande échelle et restaurer les forêts dégradées	9 922 556 ha ⁹² de zones conservées en aires protégées 258 063 ha ⁹³ de zones restaurées
8- Amélioration de la conservation des forêts naturelles et de la gestion des aires protégées intégrant l'aménagement de zones refuges climatiques à l'intérieur et dans les périphéries	Activité 4 : Mettre en place un programme de restauration à grande échelle pour les écosystèmes les plus menacés	1.945.589 ha de superficie restaurée dans le cadre du RPF 273.894.418 plants de mangroves mis en terre sur une superficie de 17.435 ha
	Activité 5 : Développer un programme de recherche pour décrire l'écologie de tous les taxons de la biodiversité malgache en vue de maximiser les opportunités d'adaptation dans la mise en œuvre des activités futures	54 projets de recherche menés 72 autorisations de recherche délivrées : ➤ 45 concernent la faune ➤ 16 concernent la flore ➤ 11 concernent d'autres domaines
	Activité 7 : Favoriser la création de métiers moins dépendants des ressources naturelles.	3 233 ménages bénéficiaires de la chaîne de valeur dont 816 femmes 3 produits verts valorisés notamment le miel, le moringa et le charbon de bois

Source : Rapport d'activités 2022 du MEDD

Au vu de ces illustrations, les extraits des rapports du MEDD concordent étroitement avec les activités décrites dans les 3 programmes spécifiques liés à la biodiversité et la foresterie mais ils ne font pas explicitement référence à ces programmes du PNA. Il est ainsi difficile de lier directement ces réalisations aux activités du PNA.

Cette situation découle d'une part du chevauchement avec les activités en cours du Ministère et qui font partie de leurs missions et attributions, et d'autre part de l'absence de rapport dédié sur l'avancement, ainsi que du manque d'informations et de l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation des activités spécifiques au PNA.

5.3. Insuffisance des ressources disponibles pour la mise en œuvre des programmes

Pour assurer la mise en œuvre des trois programmes, la disponibilité des ressources de financement s'avère cruciale.

⁹² Rapport d'activités MEDD 2022, page 74

⁹³ Rapport d'activités MEDD 2022, page 75

Toutefois, suivant le tableau de situation de mise en œuvre du PNA établi par le Service de l'Adaptation et de la Résilience Climatique (SARC), les coûts initiaux des 3 programmes ont été révisés. Seule une partie des financements est sécurisée, l'écart reste ainsi à rechercher.

Le financement du PNA se fait par programme, et les partenaires techniques et financiers se positionnent en fonction de leur vision et de leur politique. De plus, l'exploitation des différents mécanismes de financement requiert une forte capacité de la part des acteurs responsables de la mise en œuvre du PNA.

En conclusion, en l'absence de rapports spécifiques sur l'état d'avancement des activités du PNA, il s'avère difficile d'apprécier son effectivité à travers le secteur biodiversité et foresterie. En outre, la mise en œuvre des activités des 3 programmes est confrontée à l'insuffisance de ressources.

Pour remédier à ces lacunes, la Cour recommande au MEDD de :

-  *Mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation dédié aux programmes du PNA ;*
-  *Produire des rapports spécifiques et périodiques sur les programmes et activités du PNA, en détaillant clairement les activités entreprises, les résultats escomptés et les réalisations attendus ;*
-  *De fournir aux gestionnaires de programmes des informations et une formation sur divers mécanismes de financement climatique afin d'améliorer leur compréhension et leur capacité à obtenir des financements de manière efficace.*

TITRE III. AUDIT FINANCIER : POUR LA SINCERITE DES INFORMATIONS FINANCIERES

AUDIT DES ETATS FINANCIERS DE L'AGENCE MALGACHE DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE – EXERCICE 2023

L'audit des états financiers de l'AMPA pour l'exercice du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 a été réalisé conformément aux normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 2000-2899). Ces normes exigent que l'audit soit planifié et effectué de manière à obtenir l'assurance raisonnable que, dans tous les aspects significatifs, les états financiers annuels donnent une image fidèle de l'entité.

La responsabilité de la Cour consiste à donner un avis indépendant sur la régularité et la sincérité des états financiers et de rendre compte des constatations importantes relatives à la conformité à la législation applicable conformément aux dispositions de l'article 405 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 selon lesquelles « Dans le cadre de son contrôle sur les organismes visés à l'article 411 ci-dessous, la Cour exprime un avis sur : (...) ; la régularité et la sincérité de leurs états financiers tout en proposant, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir y être apportés ; (...) ».

Le référentiel d'information financière utilisé est le Plan comptable Général 2005.

Créé en 2005 par le décret n° 2005-376 du 22 juin 2005 portant création de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture, « l'AMPA est un EPIC placé sous tutelles technique du Ministère chargé de la pêche, de l'aquaculture et des contrôles vétérinaires de la filière pêche et aquaculture, financière du Ministère chargé du budget ; comptable du Ministère chargé de la comptabilité publique. Elle a son siège à Antananarivo ».

L'AMPA a pour missions de financer, suivre et évaluer des activités du secteur halieutique et aquacole qu'elles soient mises en œuvre par des projets ou par des organismes externes.

Evaluation des constatations détaillées de l'audit

La Cour a noté que même si les lois et les règlements, le cadre comptable et les contrôles internes étaient suffisamment appliqués, certains points à améliorer sont relevés au cours de l'audit, comme l'indique le tableau ci-dessous

Tableau 21. Classification et évaluation des constatations

n°	Constatations	Classification			Evaluation		
		Inexactitude dans les états financiers	Non-conformité aux lois et règlements	Défaillance du contrôle interne	Prestation de service	Questions touchant l'avis de la Cour	Questions administratives
1	Sur la structure des recettes : ineffectivité de la dotation annuelle garantie de l'Etat		√		√		√
2	Sur le non-respect du principe de rattachement à l'exercice comptable			√			√
3	Sur les dépenses en carburant : défaillance du système de contrôle interne en matière de procédure d'utilisation de carburant		√				√

4	Sur l'exécution des dépenses publiques et des marchés publics : non-conformité aux règles et procédures		√		√		√
5	Sur le régime de retraite : affiliation simultanée à deux régimes de retraite distincts pour une même activité professionnelle		√	√			√
6	Sur les impôts différés : absence d'information dans l'annexe		√	√			√

Source : Cour des Comptes

1. Constatations détaillées de l'audit

1.1. Sur les recettes

1.1.1. Ineffectivité de la dotation annuelle garantie de l'Etat

Le PCG, en son paragraphe 121-4 sur la continuité d'exploitation, précise que « *Les états financiers sont établis sur une base de continuité d'exploitation, c'est à dire en présumant que l'entité poursuivra ses activités dans un avenir prévisible, à moins que des événements ou des décisions survenues avant la date de publication des comptes rendent probable dans un avenir proche la liquidation ou la cessation totale ou partielle d'activité. Lorsque les états financiers ne sont pas établis sur cette base, les incertitudes quant à la continuité d'exploitation doivent être indiquées et justifiées, et la base sur laquelle ils ont été arrêtés doit être précisée* ».

Les dispositions des articles 19 et 20 du décret n° 2005-376 du 22 juin 2005 portant création de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture prévoient que pour pouvoir accomplir ses missions de financement des activités dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture, l'AMPA dispose, entre autres ressources, d'une dotation annuelle garantie de l'Etat.

Suivant les dispositions de ce décret, « cette dotation annuelle garantie de l'Etat est constituée d'au moins 80% des recettes de l'Etat émanant du secteur halieutique et aquacole ». Ces recettes sont constituées notamment des redevances sur les licences de pêche, des contreparties financières des accords ou protocoles de pêche, des redevances d'exploitation des stations piscicoles mises en location gérance, des redevances en matière d'autorisation et de permis de collecte des produits de pêche et d'aquaculture, des produits des droits afférents à la délivrance et à la validation des cartes professionnelles des mareyeurs, des exportateurs de produits halieutiques et aquacoles ; des amendes, condamnations pécuniaires, saisies et confiscations en matière d'infractions à la réglementation sur la pêche et l'aquaculture; des amendes perçues au titre d'infractions aux dispositions relatives à la qualité et à la salubrité, au traitement et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture; et d'autres recettes de l'Etat qui peuvent provenir du secteur pêche et aquaculture.

Toutefois, ces dispositions ne sont pas effectives, l'AMPA n'ayant pas reçu de dotation de l'Etat. Pourtant, si elles étaient appliquées, le montant de la dotation pour 2023 s'élèverait

à 18 565 028 383 ariary⁹⁴.

En 2023, les recettes réellement perçues par l'établissement sont constituées :

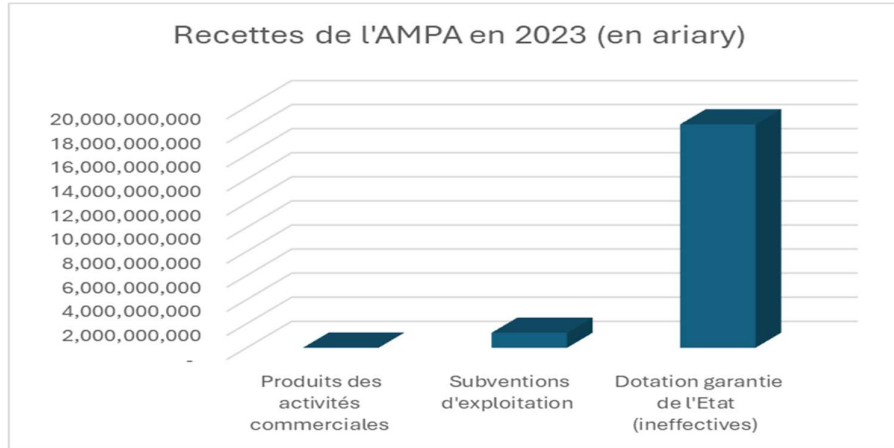
 des produits de prestation de service qui s'élèvent à 16 800 000 ariary,

⁹⁴ Source : Redevances issues du secteur (années 2019-2023), Direction des Etudes, de la Statistique et de la Planification (DESP) du Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue (MPEB).

- ✚ des autres produits opérationnels qui s'élèvent à 1 123 580 ariary et,
- ✚ des subventions d'exploitation d'un montant de 1 218 232 113,20 ariary.

L'importance relative des recettes est présentée suivant la figure ci-après.

Graphique 2. Les recettes prévues par le décret de l'AMPA, année 2023



Source : Compte financier de l'AMPA, 2023, documents sur les redevances issues du secteur (DESP).

L'ensemble des prestations de service et les produits opérationnels s'élève à 17 923 580 Ariary et ne permet pas à l'AMPA d'accomplir ses missions.

Le processus d'adoption du projet de décret portant modification du décret de création de l'AMPA a été initié depuis 2022. Le projet de décret est en cours d'études auprès des ministères de tutelle de l'AMPA. Il confie à l'établissement public la fonction de caisse de développement de la pêche et de l'aquaculture. En tant que telle, l'AMPA serait l'unique établissement habilité à recouvrer et à encaisser les recettes issues du secteur pêche et aquaculture afin de permettre au secteur de disposer des moyens financiers pour assurer le développement de la pêche et de l'aquaculture.

Il résulte principalement du défaut d'application des dispositions des articles 19 et 20 du décret n° 2005-376 du 22 juin 2005 portant création de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture que les ressources effectivement dotées à l'établissement ne sont pas alignées aux missions spécifiques pour lesquelles il a été créé, ce qui constitue une menace pour la continuité de l'exploitation.

Dans ses réponses suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a fait observer qu'« *un compte rendu sur le rapport d'audit et les recommandations y afférentes sera présenté lors de la prochaine réunion du Conseil d'Administration de l'AMPA, à laquelle assisteront les représentants du ministère de tutelle technique et financière.* »

La Cour recommande à court terme au Ministère en charge de la Pêche et de l'Economie Bleue et au Ministère en charge de l'Economie et des Finances d'aligner les ressources de l'AMPA aux missions qui lui sont dévolues.

1.1.2. Non-respect du principe de rattachement à l'exercice comptable

Le PCG, en son paragraphe 121-3 sur la comptabilité d'exercice, précise que « *les effets des transactions et autres événements sont comptabilisés sur la base des droits constatés, c'est-à-dire à la date de survenance de ces transactions ou événements, et non quand interviennent les flux*

monétaires correspondants. Ils sont présentés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rattachent ».

Une formation au profit des pisciculteurs a été réalisée en septembre 2023. Les recettes de formation ont été perçues et comptabilisées au compte 47131 « Compte d'attente – ordre de recettes » avec comme libellé « formation : diverses personnes ». Elles n'ont pas été ainsi comptabilisées en produits (classe 7) mais sont restées en compte d'attente à la fin de l'exercice. Pour cause, les recettes de formation n'ont pas été inscrites ni dans le budget primitif 2023 ni dans le budget rectificatif 2023, alors qu'il s'agit d'une activité récurrente.

En effet, la circulaire d'exécution budgétaire 2023 prévoit que pour pouvoir être comptabilisées en tant que produits, les recettes doivent être préalablement inscrites dans le budget.

Ce n'est seulement que lorsque ces recettes sont prévues pour les années ultérieures qu'il y a lieu de les constater dans un compte d'attente au niveau de l'agent comptable et faire l'objet d'une régularisation dans le budget et le compte de l'année concernée.

Le budget primitif a prévu d'ajouter l'activité de formation payante en aquaculture en rectificatif mais cet ajout n'est pas suivi d'effet.

Pourtant, l'omission d'inscription des recettes de formation dans le budget a pour conséquence que les recettes ne sont pas rattachées à l'exercice 2023, année de réalisation de l'activité et de perception effective des recettes mais à un exercice ultérieur.

Il en est de même concernant les recettes provenant de la vente de matériels condamnés de l'établissement. La vente a eu lieu en 2021 et les recettes perçues en 2021 ont été comptabilisées en compte d'attente. Elles sont comptabilisées en tant que produits exceptionnels, compte 75211 « Produits sur cession de véhicules » en 2023 parce qu'elles n'ont été inscrites au budget qu'en 2023.

Le non-respect du principe de rattachement de l'activité ou de l'opération à l'exercice comptable concerné signifie que les opérations comptabilisées ne sont pas exhaustives et cela risque d'induire en erreur les utilisateurs des états financiers.

Dans ses réponses suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a répondu : « Nous veillerons à ce que ces recommandations soient prises en compte. »

La Cour recommande à court terme à l'AMPA de :

-  ***veiller au respect du principe de rattachement à l'exercice comptable et aux prescriptions de la circulaire budgétaire selon lesquelles « la perception de recettes non prévues dans le budget approuvé d'un EPN (sans crédits ouverts) devrait faire l'objet d'un budget rectificatif si elles sont rattachées à l'exercice concerné » ;***
-  ***renforcer le contrôle interne et le suivi des diverses rubriques du budget lors de l'élaboration du budget.***

1.2. Sur les dépenses

1.2.1. Défaillance du système de contrôle interne en matière de procédure d'utilisation de carburant

Il incombe à la Direction de mettre en place des activités de contrôle qui préviendront et décèleront les erreurs, omissions et fraudes dans la réalisation des activités et des opérations de l'entité.

Le CGI suivant loi de finances 2023, dans son article 01.01.10 détermine la base pour le calcul de l'impôt sur le revenu. D'après cet article : « *La base imposable est établie sous déduction des charges rattachées à l'exercice et supportées en vue de l'acquisition ou de la conservation des revenus et nécessaires à l'exploitation normale de l'entreprise faisant l'objet de facture conforme aux conditions de l'article IV-21 du Code des procédures fiscales, le cas échéant (...)* ».

Suivant son décret de création, l'AMPA est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.

Au vu des dépenses en carburant de l'AMPA, certaines dépenses ne peuvent pas être déductibles de l'impôt sur les revenus car elles sont sans rapport avec les activités de l'établissement.

Le tableau suivant retrace ainsi lesdites dépenses en carburant de l'AMPA qui ne peuvent pas être admises en déduction de l'impôt sur les revenus.

Tableau 22. Dépenses en carburant de l'AMPA non déductibles de l'impôt sur les revenus

Date	Objet de la dépense	Programme	Montant (ariary)	Bénéficiaire
18/12/2023	Contribution de l'AMPA pour les missions du Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue (MPEB) dans la partie grand nord et ouest	408	3 058 200,00	Responsable auprès du MPEB
08/11/2023	Vidange huile moteur du véhicule administratif du MPEB	408	280 000,00	Responsable auprès du MPEB
17/07/2023	Service CA AMPA	408	600 000,00	Membre du CA de l'AMPA
05/07/2023	Contribution de l'AMPA pour les missions du MPEB à Mahajanga	408	960 000,00	Responsable auprès du MPEB
19/05/2023	Transport des équipes de l'AMPA Antananarivo-Morondava-Antananarivo du 19/05/23	408	1 150 000,00	Chauffeur auprès de l'AMPA
28/04/2023	Transport des équipes de l'AMPA Antananarivo-Morondava-Antananarivo 28/04/23	408	1 150 000,00	Chauffeur auprès de l'AMPA
26/04/2023	Contribution de l'AMPA pour les missions du MPEB dans la partie grand sud	408	2 210 000,00	Responsable auprès du MPEB

Date	Objet de la dépense	Programme	Montant (ariary)	Bénéficiaire
07/04/2023	Service CA AMPA	033	367 500,00	Membre du CA de l'AMPA
10/03/2023	Service CA AMPA	033	596 000,00	Responsable auprès du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)
23/02/2023	Service CA AMPA	033	205 000,00	Membre du CA de l'AMPA
17/02/2023	Service CA AMPA	033	300 000,00	Membre du CA de l'AMPA
TOTAL			10 876 700,00	

Source : Demande d'autorisation de chargement carte Fanilo, AMPA

En ce qui concerne les dépenses en carburant au profit des responsables auprès du ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue, les responsables auprès de l'AMPA ont répondu que « Etant sous tutelle technique du MPEB, l'AMPA contribue à la réalisation des activités du Ministère suivant la demande des supérieurs hiérarchiques ». Aucune pièce afférente à cette demande n'a été produite.

S'agissant des dépenses en carburant au profit de certains membres du CA, les responsables de l'établissement affirment qu'« Aucun texte ne prévoit cette disposition mais certains membres du CA font une requête au niveau de la Direction Exécutive et selon la disponibilité en carburant de l'AMPA. En effet, en tant que personnel de la Tutelle budgétaire de l'AMPA, l'AMPA requiert quelques fois des conseils pour l'exécution des budgets ou des transferts au niveau du MEF. »

Concernant les dépenses en carburant pour le transport de l'équipe de l'AMPA pour le trajet Antananarivo-Morondava-Antananarivo, l'établissement a fourni l'explication selon laquelle « Un agent de l'AMPA a été assignée à une mission dans la Région Melaky à travers le projet SWIOFISH2 en taxi brousse pour Morondava. Par souci de sécurité de nos agents, la direction Exécutive a décidé de le ramener à Morondava et de le récupérer à son retour. ». Toutefois, aucun ordre de mission des agents de l'AMPA n'a été fourni en appui desdites dépenses.

En tout état de cause, en l'absence de pièces y afférentes ces dépenses en carburant ne peuvent pas être imputables à l'AMPA et par conséquent, ne peuvent pas faire l'objet d'une déduction de l'impôt sur les revenus.

Une telle situation pourrait compromettre l'image fidèle des états financiers induisant ainsi en erreur leurs utilisateurs finaux. En effet, les dépenses en carburant en question sont comptabilisées dans les états financiers en tant que charges déductibles de l'impôt sur les revenus alors qu'elles ne le sont pas au sens du CGI.

Par ailleurs, le risque de préjudice causé à l'établissement est important dans la mesure où les carburants destinés à la réalisation des missions de l'entité sont affectés à d'autres départements.

De plus, en cas de survenance d'un contrôle fiscal, le risque d'encourir un préjudice financier pour l'établissement est à craindre si un redressement fiscal à l'encontre de l'AMPA est décidé par l'administration fiscale.

Suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a fourni les réponses selon lesquelles « Nous veillerons à ce que ces recommandations soient prises en comptes. En ce qui concerne les carburants au profit des responsables du Ministère de la Pêche et de l'Economie

Bleue, une DEMANDE D'AUTORISATION DE CHANGEMENT DE LA CARTE FANILO a été dument signée par les responsables pour chaque demande. Ces documents ont déjà été transmis à vos équipes lors de leur mission et sont disponibles au sein de l'AMPA ».

De ce qui précède, la Cour recommande à court terme à l'AMPA de mettre en place un système formalisé et transparent pour les critères d'utilisation de carburant qui suppose, entre autres, la mise en place d'un carnet de route à bord des voitures. La flotte de véhicule devrait être bien identifiée pour chaque quantité de carburant utilisée et le nombre de kilomètre effectué par jour.

1.2.2. Non-conformité aux règles et procédures des dépenses publiques et des marchés publics

L'article 32 du décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose que « *avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées* ». Par ailleurs, 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 dispose en son article 27 que « *Quels que soient le régime et la catégorie d'appartenance de l'Etablissement Public, sa gestion financière et comptable est soumise aux règles et procédures régissant les finances publiques suivantes : dispositions des textes relatifs au règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ; règles et procédures régissant les commandes publiques ; règles régissant la comptabilité publique caractérisée par la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, la règle de l'unicité de caisse et de trésorerie prescrivant le dépôt obligatoire des fonds au Trésor public sauf exception approuvée par arrêté du ministre chargé du budget et de la comptabilité publique.* »

Lors de l'examen du compte financier de l'AMPA, exercice 2023, il a été relevé que les fournisseurs exécutent les commandes avant que les responsables de l'AMPA ne procèdent à l'engagement financier des dépenses y afférentes. Les titres d'engagement financier ne sont établis qu'une fois les commandes ou les prestations sont livrées. En d'autres termes, il s'agit d'une régularisation du titre d'engagement financier. Toutes les dépenses effectuées par l'établissement sont concernées par cette situation.

Selon les responsables de l'AMPA, ils ont déjà discuté avec l'agent comptable sur la nécessité du respect des textes en vigueur en ce qui concerne la procédure d'exécution des dépenses. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2025, lesdits responsables ont réitéré leur volonté de respecter les textes y afférents.

De ce fait, l'établissement s'expose à un risque élevé de favoritisme et de corruption au cours de la procédure d'exécution de la commande publique.

Suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a fourni les réponses selon lesquelles « *L'AMPA a mis l'accent sur le principe du service fait en matière de marché public, ce qui a impliqué l'engagement des dépenses uniquement après la livraison des commandes. Par ailleurs, les procédures de passation des marchés ont été respectées avec transparence et bonne volonté* ».

En tout état de cause, lesdites pratiques constituent une violation des dispositions réglementaires en vigueur.

Ainsi, la Cour recommande à l'AMPA de veiller au strict respect des procédures en matière de marchés publics

1.2.3. Affiliation simultanée à deux régimes de retraite distincts pour une même activité professionnelle

Il a été constaté qu'un agent de l'AMPA bénéficie d'une double affiliation à deux régimes de protection sociale distincts et par conséquent, à deux régimes de retraite différents pour un même poste et une même activité professionnelle. En effet, l'administration verse simultanément des charges patronales à la CPR et à la CNaPS. Cette situation constitue une violation du principe légal de non-cumul statutaire, interdisant une double affiliation pour une même activité professionnelle. Un agent ne peut relever à la fois du statut d'agent public (CPR) et de salarié de droit privé (CNaPS) pour le même emploi.

La comptabilisation et le paiement de ces charges, qui ne relevaient pas de la responsabilité de l'entité, ont entraîné une augmentation non requise des charges de personnel, ce qui représente un risque d'atteinte à la fiabilité de ses états financiers.

Sur le plan fiscal, cette irrégularité a conduit à une réduction du résultat imposable de l'entité, entraînant une minoration de l'impôt sur le revenu dû.

Par ailleurs, elle a également provoqué une diminution du salaire imposable, réduisant à tort le montant de l'IRSA payé.

L'irrégularité engendre un risque financier lié au non-recouvrement des cotisations sociales indûment versées à l'un des deux régimes.

Par ailleurs, l'employé pourrait percevoir indûment une double pension en raison des cotisations simultanées versées aux deux régimes de protection sociale.

Dans ses réponses suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a répondu que : « *Nous veillerons à ce que ces recommandations soient prises en compte. Toutefois, suivant la procédure de validation des services précaires est facilitée, les cotisations à la CNaPS seront reversées à la CRCM* ».

La validation des services précaires est une procédure permettant la prise en compte des services effectués en tant que non fonctionnaire avant son intégration ainsi que l'âge de retraite (60 ans), dans le calcul des années servant de base à la pension de la Caisse de Retraite Civils et Militaires (CRCM). Ainsi, qu'il ait été affilié à la CNaPS ou à la CPR, un agent peut toujours faire valider ses services s'il n'était pas encore fonctionnaire à l'époque

Ainsi, la Cour recommande à court terme à l'AMPA de prendre les mesures adéquates sur la régularisation de la situation de l'employé concerné.

1.3. Sur les impôts différés : absence d'information dans l'annexe

Les actifs, les passifs et les participations sont agrégés ou désagrégés de manière appropriée et décrits clairement, et les informations correspondantes sont pertinentes et compréhensibles dans le contexte des exigences du cadre d'information financière applicable, selon le critère relatif à la présentation.

D'après le décret n°2004-272 du 28 février 2004 portant approbation du plan comptable 2005, concernant les impôts différés, en son article 343-4 : « Des informations concernant ces impôts différés doivent figurer dans l'annexe (origine, montant, date d'expiration, méthode de calcul, enregistrement en comptabilité) (...). ».

L'on a constaté que, dans les annexes des états financiers de l'exercice 2023, il n'y a aucune information qui concerne les impôts différés d'un montant de 87 174 984,15 Ariary. Or, les annexes ont pour rôle de fournir des informations supplémentaires qui éclairent et expliquent les éléments des états financiers. De ce fait, l'absence des informations sur les impôts différés dans les annexes risque d'induire en erreur les utilisateurs des états financiers.

Dans ses réponses suivant lettre n° 048-2025/MPEB/AMPA du 22 septembre 2025, l'AMPA a fait observer que « *Nous veillerons à ce que ces recommandations soient prises en compte.* »

Pour pallier cette insuffisance, la Cour recommande au responsable concerné de veiller à la conformité des états financiers avec le PCG applicable en intégrant dans les annexes toutes les informations requises sur les impôts différés. Cette divulgation est essentielle pour assurer la transparence et la compréhension des incidences fiscales futures sur la situation financière de l'AMPA.

2. Avis de la Cour sur la régularité et la sincérité du compte financier

La Cour a audité les états financiers de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture qui comprennent le bilan au 31 décembre 2023, le compte de résultat, l'état des variations des capitaux propres, l'état des flux de trésorerie, ainsi que les notes annexes.

À notre avis, le compte financier donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'AMPA au 31 décembre 2023, ainsi que de sa performance financière et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément au Plan Comptable Général 2005.

La Cour estime que les éléments probants obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder son avis.

SUPERVISION AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER – PROJET PACFC EXERCICE 2024

La République de Madagascar, avec l'appui financier de partenaires techniques et financiers dont la Banque Africaine de Développement (BAD), a mis en œuvre le Projet d'Aménagement de Corridors et de Facilitation du Commerce (PACFC I). Le financement du projet s'élève à 62 380 000 UC, complété par un apport de l'Union Européenne de 39 200 000 euros et une contribution minimale de 4,2 milliards d'Ariary du Gouvernement malagasy.

Le PACFC I vise à renforcer l'intégration régionale et le développement économique par l'amélioration des infrastructures routières dans le sud de Madagascar. Le projet, dont l'exécution devait s'étendre de 2019 à 2024, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2025, en raison notamment des retards constatés dans la mise en œuvre initiale.

La maîtrise d'ouvrage est assurée par la Cellule d'Exécution du Projet (CEP), placée auprès de l'Agence Routière (AR), sous la tutelle technique du Ministère des Travaux Publics.

En parallèle, la CEP coordonne le projet Mangoky qui porte sur la construction du pont sur le fleuve Mangoky. Il est financé par des bailleurs de fonds arabes à savoir la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA), le Fonds Saoudien de Développement (FSD), le Fonds Koweïtien de Développement (FKD), le Fonds de l'OPEP pour le Développement International (OFID) pour un montant global de 60 000 000 USD et avec un apport du Gouvernement malagasy de l'équivalent de 4 280 000 USD. Le Projet MANGOKY s'étalera également sur une période de cinq (05) ans à partir de l'année 2020.

En vertu de l'article 284⁹⁵ 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, la Cour des Comptes est compétente pour contrôler l'exécution des ressources publiques et assurer la supervision des audits des projets financés en partie sur ressources extérieures.

A ce titre, la Cour a été chargée de la supervision de l'audit externe des comptes du projet PACFC I pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 conformément au rapport d'étude du projet⁹⁶ et du protocole d'accord conclu entre la Cour des comptes et la Cellule d'exécution du projet.⁹⁷

L'objectif de cette mission consiste à s'assurer de la régularité des travaux de l'auditeur externe, à examiner la pertinence des constatations effectuées et à valider les conclusions du rapport

⁹⁵ 284 : « La Cour des Comptes assiste ..., le Gouvernement ... dans le contrôle de l'exécution des lois de finances Sur saisine de ces derniers, elle peut procéder à des enquêtes ou à des études portant sur des observations formulées dans les rapports de ladite juridiction établis dans le cadre du règlement du budget de l'Etat ... ».

⁹⁶ 4.5.2 : « La Cour des Comptes aura la responsabilité : (i) du recrutement de la firme d'audit avec l'appui de la Commission des marchés du Ministère ; (ii) de la signature du contrat de l'auditeur ; (iii) du suivi des travaux d'audit ; et (iv) de la soumission à la Banque du rapport d'audit dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice fiscal. ».

⁹⁷ Point :

- (A) Le groupe de la BAD a reconnu l'utilité du service de la Cour des Comptes dans le processus de l'audit des Projets de développement en général et celui du Projet PACFC, conformément au paragraphe 4.5.2 du Rapport d'Evaluation du Projet (REP) au mois de novembre 2018,

- (B) La Cour des Comptes assure la supervision des travaux d'audit du Projet susmentionné,

- (C) L'organisation des travaux d'audit s'effectue conjointement entre la Cellule d'Exécution du Projet (CEP) du PACFC et la Cour des Comptes,

d'audit. La supervision couvre également le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées lors des exercices précédents.

La Cour a mené la supervision de l'audit conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), notamment la norme ISSAI 1220 relative à la supervision d'un audit délégué. Les travaux ont inclus :

- L'examen du plan d'audit proposé par le cabinet d'audit ACS ;
- La participation aux réunions de lancement et de restitution ;
- La vérification de la conformité des diligences menées par le cabinet avec les normes ISA ;
- L'analyse des documents produits, des justifications comptables et des états financiers ;
- L'identification et l'appréciation des points de non-conformité ou de faiblesse de contrôle interne ;
- L'analyse du rapport d'audit et des lettres à la direction.

1. Constats issus de la mission de supervision

1.1. Sur la gouvernance et organisation : absence de lettre officielle de prolongation du projet PACFC jusqu'au 31 décembre 2025 et absence de préparation de la clôture du projet

La clôture du Projet PACFC a été prévue au 31 Décembre 2024 et la mission de supervision de la Cour pour l'année 2024 devait concerner l'audit de l'exercice 2024 et celui de la clôture.

Cependant, la Cour a été informée lors de la réunion de démarrage de la mission de supervision, de la prorogation du projet jusqu'au 31 décembre 2025. Bien qu'intégrée dans les systèmes de gestion de la BAD, cette prolongation n'a pas fait l'objet d'une notification officielle à la Cellule d'Exécution du Projet. Cette absence de document formel à disposition pourrait remettre en question la régularité des dépenses engagées au-delà de la date initialement prévue de clôture.

Par ailleurs, aucune planification structurée des opérations de clôture du projet n'a été élaborée à la date de l'audit. Cette situation comporte un risque de mauvaise coordination des actions finales, notamment en matière de reddition de comptes, d'apurement des engagements et de gestion des immobilisations et des reliquats (reste à payer et reste à recouvrer).

Ainsi, la Cour recommande à la Cellule d'Exécution du Projet (CEP) de:

- ✚ *prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'obtenir, dans les meilleurs délais, la preuve de la prolongation du projet. Cela permettra de sécuriser juridiquement la nouvelle date de clôture et de planifier convenablement les missions de supervision ;*
- ✚ *de s'assurer d'effectuer les diligences nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de la clôture du projet dans les délais impartis.*

1.2. Sur la passation de marchés : délais anormaux entre l'attribution des marchés et l'émission des ordres de service

Des retards significatifs ont été constatés entre la notification d'attribution de marchés et l'émission des ordres de service. Sur plusieurs marchés examinés, ces délais ont varié entre 80 et 120 jours. Les causes avancées sont multiples : attente de la signature ministérielle, délais d'obtention des garanties contractuelles ou retards dans la livraison initiale des matériels.

Ces délais allongés engendrent des perturbations dans le calendrier d'exécution physique et financière du projet.

Ainsi, la Cour recommande :

-  *à toutes les parties prenantes (CEP, ministères de tutelles) de mettre en place une procédure de coordination efficace entre les entités impliquées dans processus de passation des marchés ;*
-  *à la CEP de respecter ou de définir le cas échéant, des délais de traitement standards à respecter dans la chaîne de passation des marchés.*

1.3. Sur le système comptable et les états financiers : non-conformité totale des notes annexes

L'audit a mis en évidence certaines imprécisions dans les notes annexes aux états financiers, notamment en ce qui concerne les modalités de calcul des soldes de fin d'exercice.

De plus, le projet n'applique pas l'ensemble des dispositions des normes comptables internationales (IFRS), bien que cette situation soit connue et tolérée par les bailleurs. Les états financiers ont été établis selon une présentation dérogatoire, adaptée aux projets financés par la Banque Africaine pour le Développement (BAD).

Ainsi, la Cour recommande à la CEP de renforcer la qualité rédactionnelle et explicative des notes annexes qui font parties intégrantes des états financiers.

1.4. Sur les informations financières

1.4.1. Absence de traçabilité des contributions de l'Etat (RPI et TVA)

L'audit a révélé que les contributions nationales sous forme de paiement de TVA et de dépenses directes par le Trésor (RPI) ne sont pas retracées de manière exhaustive dans les comptes du projet. Cette situation résulte d'un défaut d'information formalisée entre la CEP et les services du Trésor Public et entraînerait un risque élevé de sous-évaluation de la rubrique « Contributions reçues – Fonds de contrepartie du Gouvernement ».

Ainsi, la Cour recommande aux Ministères de tutelle et à la CEP de veiller à la régularisation de cette contrepartie, et de produire les justificatifs correspondants, des les intégrer dans les comptes pour faciliter les travaux d'audit de clôture prévus en 2026.

1.4.2. Non-paiement de la totalité des montants des factures des fournisseurs

Dans le cadre de la supervision de l'audit du projet MANGOKY, la Cour a soulevé un reliquat de 5.21% systématiquement constaté sur les paiements effectués sur financement OFID aux fournisseurs.

Cette situation découle du réaménagement intervenu après la signature de la convention initiale, lequel a porté sur la répartition des participations entre les différents partenaires techniques et financiers et au titre de contribution de l'OFID. Ce réaménagement a été nécessaire en raison du fait que la participation initialement prévue ne couvrait pas la totalité du financement du projet et la révision de contribution des partenaires a été respectée à l'exception de l'OFID.

La Cour attire l'attention sur le risque que ces reliquats de 5.21%, constatés à chaque paiement de fournisseur cumulent et ne soient pas réglés jusqu'à la clôture du projet ou du départ du partenaire financier. Cette situation pourrait engendrer des différends et contentieux avec les fournisseurs de la cellule/Etat, jusqu'à porter atteinte à la crédibilité du dispositif de gestion financière du projet.

Ainsi, la Cour recommande à la partie nationale (Ministère de tutelle, CEP) d'identifier d'éventuelle source de financement, en cas de défaillance de l'OFID, permettant l'apurement des reliquats avant la clôture définitive du projet/de la phase de projet.

1.5. Sur les clés de répartition des dépenses entre les deux phases du projet (PACFC I et PACFC II) : preuve juridique de la révision de salaire non produite

La superposition des deux phases du projet (PACFC I et II) entraîne des charges communes. Et dans ses rapports antérieurs, la Cour a recommandé d'enregistrer dans la comptabilité respective des phases de projet les charges communes y afférentes à hauteur de 60% et 40%.

Même si l'esprit de la recommandation de la Cour sur la répartition des charges n'a pas été suivi. Dans le cadre de cette mission, les clés deviennent 66% et 33% par défaut, ce qui avoisinent les 60% et 40% des autres charges de copropriété (eau, électricité).

Pour les ressources humaines, l'ANO de la BAD accorde une augmentation de salaire de 50% au minimum aux différentes catégories de personnel alors qu'aucun acte y afférent n'a été produit à la Cour. Et le projet PACFC I continue à enregistrer le salaire prévu dans le contrat de travail initial, et la majoration du salaire est enregistré dans la comptabilité du projet PACFC II.

Par conséquent, sur le plan juridique : (i) le salarié n'a ni preuve ni garantie de maintien de son salaire faute d'avenant au contrat initial et (ii) la déclaration fiscale n'inclut pas l'augmentation, ce qui risque d'impacter l'éligibilité de la dépense.

Ainsi pour garantir le droit du travailleur et s'assurer de la régularité de la dépense sans oublier l'aspect fiscal, la Cour recommande à la CEP de réviser le contrat de travail par un avenant avec précision du montant selon la création et la clôture des phases successives.

1.6. Sur la gestion des missions : retard dans le reversement des reliquats en 2023

L'audit a mis en évidence certains retards dans le reversement des reliquats de mission ainsi que des dépenses engagées en classe affaire sans justification probante au cours de l'exercice 2023. Toutefois, il a été constaté une amélioration notable en 2024 avec la stricte application

des règles de remboursement et le respect de la classe économique mais ces retards persistent toujours.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de Tutelle de s'assurer du reversement des reliquats de mission dans le délai, et que ce délai reste raisonnable.

2. Opinion générale sur les états financiers 2024

La Cour a procédé à la supervision des travaux du Cabinet d'audit ACS et n'émet aucune observation sur les rapports d'opinion sur les états financiers 2024 des deux Projets PACFC I et MANGOKY.

Outre les observations et recommandations émises lors de la supervision et déjà intégrées dans les rapports et lettres à la direction établis par le Cabinet, la Cour n'a plus d'autre remarque.

Néanmoins, au-delà de l'audit de conformité la Cour émet des réserves sur l'opinion émise concernant l'utilisation des fonds conformément aux dispositions des Accords de Financement, notamment en termes d'économie et d'efficacité. En effet, la Cour tient à souligner qu'un audit comptable et financier ne peut se prononcer sur ces aspects. En effet, seuls les audits de performance permettent d'évaluer l'économie et l'efficacité de l'utilisation des fonds.

3. Conclusions et recommandations finales

La Cour des Comptes prend acte de la régularité générale des opérations financières du projet PACFC I pour l'exercice 2024, telle qu'attestée par l'auditeur externe. Elle salue les efforts de conformité entrepris par la CEP et encourage la poursuite des améliorations entamées.

Cependant, la Cour insiste sur la nécessité d'un renforcement des procédures internes, notamment en matière de planification de la clôture, de coordination interinstitutionnelle et de justification des contributions de l'État. La formalisation de la clé de répartition entre les phases successives (phases I et II) du projet constitue également un enjeu majeur pour assurer la sincérité de l'information financière.

Par ailleurs, la Cour considère qu'au regard de l'envergure du projet et des objectifs poursuivis, la réalisation d'un audit de performance serait opportune. Une telle mission permettrait d'apprécier l'efficacité, l'efficacité et l'économie des opérations mises en œuvre dans le cadre du PACFC I, au-delà de leur seule régularité comptable et financière.

Ces observations et recommandations concernent directement la phase 1 du projet PACFC, ***mais ont une portée générale pour toute cellule et projet en fin de phase ou à la clôture définitive, qu'il s'agisse de don ou d'emprunt au nom de l'Etat.***

TITRE IV. CONTROLE JURIDICTIONNEL : LA MISSION ORIGINELLE

Les activités juridictionnelles réalisées sur les comptes des collectivités territoriales décentralisées ont permis de déceler plusieurs anomalies sur l'exécution des opérations publiques, notamment en matière de dépenses ;

En effet, conformément 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 et l'article 11 de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables public , le comptable est tenu de vérifier la qualité de l'ordonnateur, l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, la validité de la créance, la disponibilité des fonds ou valeurs, l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits et la validé de la quittance, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Cependant, les irrégularités, récapitulées dans les tableaux ci-dessous, montrent que beaucoup de paiement ont été effectués sans que des contrôles aient été faits par les comptables concernés.

A cet effet, des preuves de reversement ont été jointes à leur endroit et des débet ont été prononcées à leur encontre.

1. Défaut du contrôle de l'application des lois et règlements

Tableau 23. Récapitulatif des irrégularités sur le défaut d'application des lois et règlements

IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Non prévu par les textes	Paieement d'indemnités de logement du Maire et du Secrétaire Général (Exercice 2010)	Commune Urbaine d'Ambanja	Jugement de débet n°21/24/JDB/TFD/ABJ du 04 juillet 2024	1 800 000,00
	Paieement d'indemnités de logement du Maire et du Secrétaire Général (Exercice 2010)	Commune Urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 06/24/JDB/TFB/ADP du 03 juillet 2024	3 000 000,00
Paieement indu	Paieement de remises aux percepteurs auxiliaires des tickets de marché et au régisseur	Commune rurale de Faratsiho	Jugement n° 9/2025/JD/TF/ANTA du 29 juillet 2025	458 555,00
	Paieement d'indemnité de logement (Exercice 2021)	Commune urbaine d'Ankazobe	Jugement n° 4/2025/JD/TF/ANTA du 11 février 2025	616 000,00
Paieement de dépenses sous réquisition inopérante	Indemnités des membres du CFFA (Centre de Formation du Football d'Andoharanofotsy) pour assister à la coupe de Madagascar du 12 au 15 juillet 2021 à Fianarantsoa	CR Andoharanofotsy	Jugement n° 24/2025/JD/TF/ANTA du 7 octobre 2025	1 080 000,00
	Paieement d'indemnités de fonction des quartiers mobiles (exercice 2010)	Commune Urbaine d'Ambanja	Jugement de débet n°21/24/JDB/TFD/ABJ du 04 juillet 2024	720 000,00



IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Trop payé	Païement des remises aux percepteurs des ristournes (exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	1 474 109,7
Trop perçu	Païement d'indemnités de fonction aux comptables (exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	1 400 000,00
Retard de dix mois et huit jours de production des comptes de gestion	Amende pour retard de production des comptes (exercice 2020)	Commune Urbaine de Maintirano	Jugement n°12-GP/TFM/24 du 27/11/2024 lu en public le 08/08/2025	327 000,00
Trop payés d'indemnités de session	Païement d'indemnités de session (exercice 2022)	Commune rurale d'Iakora	Jugement N°18/2025/JD/TF/FIA du 25 février 2025	312 000,00
Absence de contrôle de la disponibilité des crédits	Païement indemnité de mission intérieure (exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka-Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	1 549 000,00
	Païement de salaires et accessoires du personnel permanent et indemnités, et avantages liés à la fonction du personnel non permanent (exercice 2021)			8 931 240,00
Trop payé d'indemnités de responsabilité de caisse	Païements d'indemnités de responsabilité de caisse du percepteur principal (exercice 2022)	Commune urbaine d'Ambohimahaso	Jugement N°67/2025/JD/DB/TF/FIA du 20 août 2025	84 000,00
Sous-total 1				21 751 904,70

2. Défaut du contrôle de la validité de la créance

Tableau 24. Récapitulatif des irrégularités sur la validité de la créance

IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Absence des pièces justificatives	Païement des indemnités de session ordinaire du Conseil. (Exercice 2013)	Commune urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 16/24/JBD/TFD/ADP du 24 et 25 septembre 2024	720 000,00
	Païement de dépenses d'achat de consommables informatiques (exercice 2012)	Commune Urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 13/24/JBD/TFD/ADP du 24 septembre 2024	730 000,00
	Païement des salaires et accessoires du personnel permanent et des indemnités et avantages liées à la fonction du personnel non permanent (Exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	22 739 000,00
Insuffisance des pièces justificatives	Païement des indemnités de session ordinaire du Conseil. (Exercice 2012)	Commune urbaine d'Andapa	Jugement de débet N° 13/24/JBD/TFD/ADP du 24 septembre 2024	864 000,00
	Païement d'une dépense d'impression et reliure (Exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	505 300,00
	Païement des indemnités de chefs Fokontany et des Adjoins aux chefs Fokontany (Exercice 2014)			5 850 000,00



IRREGULARITE	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
	Paielement des dépenses d'investissements (Exercice 2020)	Région Vatovavy Fitovinany	Jugement N°34 /JD/DB/TF/FIA/2025 du 11 mars 2025	2 933 780,00
Absence des conseillers sur les fiches de présence de la session	Paielement indu des indemnités de session des deux conseillers municipaux absents (Exercice 2020)	Commune urbaine de Miandrivazo	Jugement de débet n°07/2025/JD/TF/TOL du 23/10/2025	300 000,00
Absence de certifications de service fait et insuffisance de pièces justificatives	Achat des fournitures à l'imprimerie nationale achat des matériels et fourniture de CSBII (Exercice 2022)	Commune urbaine d'Ifanadiana	Jugement N°21/2025/JD/DB/TF/FIA du 10 mars 2025	2 460 500,00
Sous total 2				37 102 580,00

3. Défaut du contrôle de l'imputation exacte de la dépense

Tableau 25 .Récapitulatif des irrégularités sur l'imputation exacte de la dépense

IRRÉGULARITÉ	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Erreur d'imputation de la dépense	Paielement d'un achat d'un ordinateur portable et imprimantes multifonctions, imputé au compte 6116 "instruments spécialisés" au lieu de 2163 "matériels informatique" (Exercice 2018)	Commune urbaine de Betroka	Jugement de débet n°06/2025/JD/TF/TOL du 22 /08/2025	2 500 000,00
Sous total 4				2 500 000,00

4. Défaut du contrôle de la validité de la quittance

Tableau 26. Récapitulatif des irrégularités sur la validité de la quittance

IRRÉGULARITÉ	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	REFERENCE DECISION	MONTANT (En Ariary)
Etat émargé non signé par le bénéficiaire	Païement des indemnités de fonction des personnels permanents de la Région (Exercice 2014)	Région Melaky	Jugement n°10-GP/TFM/24 du 20/11/2024 lu en public le 08/08/2025	3 484 413,40
Défaut de caractère libératoire sur les titres de règlement	Païements des agents temporaires journaliers pour diverses prestations (balayage, recouvrement de recettes, gardiennage) exercice 2021	Commune urbaine de Mananjary	Jugement 09/2025/JD/DB/TF/FIA du 24 février 2025	1 565 000,00
	Païement de salaire du dispensatrice CSBII (exercice 2021)	Commune rurale de Befotaka-Sud	Jugement N°61/2025/JD/DB/TF/FIA du 19 août 2025	132 000,00
Sous Total 3				5 181 413,40
TOTAL				66 535 898,100

CONCLUSIONS :

Les sommes des dépenses mises en cause s'élèvent à 66 535 898,100 Ariary dont la majorité concerne le défaut de la validité de la créance ainsi que le défaut de l'application des lois et règlements ; Il sied de rappeler que les sommes indûment payées ci-dessus seront versées dans la caisse des collectivités respectives.

TITRE V. CONTROLE DE GESTION DES SERVICES LOCAUX ET ASSISTANCE

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO

1. Lettre du Président à Monsieur le maire de la commune rurale d'Andoharanofotsy

Le Tribunal Financier d'Antananarivo a décidé collégialement de vous rappeler les points suivants, en application de l'article 174 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.

Monsieur le Maire,

A l'issue du contrôle juridictionnel du compte 2021 de la Commune Rurale d'Andoharanofotsy, j'estime qu'il est nécessaire de susciter votre attention sur les points suivants :

Sur réquisition n°37/CR/COM/ADF/2021 du 15 septembre 2021 ayant pour motif l'urgence, le mandat n°229 relatif au paiement des indemnités de mission des responsables et joueurs de football de la Commune à la Coupe de la Confédération du 15 au 21 septembre 2021 à Zambie a été exécuté par le comptable. Au vu des pièces justificatives appuyant ledit mandat ainsi que les pièces complémentaires demandées par le Tribunal au comptable, il a été constaté que les ordres de route ne sont pas apposés des visas au départ par le Service du protocole de la Primature, le Ministère des Affaires Etrangères et le Contrôle Financier et signés par le Chef de l'exécutif.

Aussi, est-il rappelé que ladite formalité est exigée par l'Arrêté n°10932/2019 du 31 mai 2019 modifiant et complétant l'Arrêté n°31979-2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie 1.

En outre, sur réquisitions n°35bis/CR/COM/ADF/2021 du 02 Août 2021 et n°48/CR/COM/ADF/2021 du 18Août 2021 et par les mandats respectifs n°194 et n°201, le comptable a effectué le remboursement de frais de déplacement de personnels ayant effectué des missions en dehors de la Commune, plus précisément des aller-retours entre Antananarivo et Fianarantsoa.

Il a été constaté que les montants y afférents sont exorbitants par rapport au tarif des coopératives. En effet, un des voyages a coûté 400 000 Ariary l'aller et l'autre 230 000 l'aller simple. Aussi, une utilisation de fausse pièce de justification de dépenses est soulevée, et le Tribunal met en garde contre cette pratique frauduleuse.

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA

1. Contrôle des actes budgétaires : Sur le défaut d'inscription budgétaire de dépenses obligatoires par la Commune Urbaine d'Antsiranana

En date du 02 décembre 2024, le Tribunal Financier d'Antsiranana a été saisi par un ancien employé de la Commune Urbaine d'Antsiranana aux fins d'inscription budgétaire de ses rémunérations de 2011 à 2022 estimées à hauteur de 63 847 174.44 Ariary par un expert-comptable. Ce montant diffère de celui demandé devant le Tribunal Administratif s'élevant à 11 610 900.00 Ariary à titre de dommages-intérêts.

En effet, licencié de son poste et affecté à un autre poste, l'intéressé a fait un recours pour annulation de la décision de licenciement et l'obtention, par la même occasion, de dommages-intérêts se chiffrant à 11 610 900.00 ariary consécutivement à la rupture abusive de son contrat tel que repris par le jugement Tribunal Administratif n°033 du 08 décembre 2011.

Ledit jugement, devenu définitif pour forclusion, a donné gain de cause à l'intéressé en annulant l'acte entaché d'illégalité tout en le renvoyant auprès de la Commune pour régulariser sa situation mais en rejetant toutefois, le surplus de sa demande, autrement dit ses dommages-intérêts. L'arrêt du Conseil d'Etat en date du 01 février 2017, émis à la demande du requérant aux fins d'interprétation dudit jugement, s'aligne également avec la décision du Tribunal Administratif.

En l'espèce, l'article 168 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 sur le Tribunal Administratif et le Tribunal Financier prévoit que : « Le Tribunal Financier saisi, soit par le Représentant de la province autonome, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constat qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité territoriale décentralisée ou l'a été pour une somme insuffisante ».

En sus, l'article 35 du décret n°2015-959 du 16 juin 2015 précise que : « (...) Constituent des dépenses obligatoires : les dommages-intérêts résultant d'une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la Collectivité aussi bien à l'égard des membres de ses organes que des tiers (...) ».

Toutefois, à l'issue de l'appréciation du caractère exigible, certain, liquide et non sérieusement contesté dans son principe et dans son montant de la dette, le Tribunal financier a infirmé le caractère obligatoire de la dépense à défaut de preuve de service fait devant justifier le paiement de salaire ainsi que l'absence de décision de justice condamnant le paiement de dommages-intérêts et ce, contrairement à l'allégation de l'intéressé.

De tout ce qui précède, le Tribunal a déclaré qu'il n'est pas nécessaire de mettre en demeure la Commune Urbaine d'Antsiranana pour l'inscription budgétaire desdites dépenses.

2. Avis : Sur le projet de délibération confiant l'émission des ordres de recettes et des avis d'imposition des recettes fiscales et non fiscales de la Commune à un prestataire privé externe.

En date du 20 juin 2025, le Trésorier communal de Commune Rurale d'Antsakoabe a sollicité l'avis du Tribunal Financier quant au projet de délibération portant sur l'octroi de l'émission des ordres de recettes et des avis d'imposition des recettes fiscales et non fiscales et ce, en sus

de l'appui technique aux responsables du recouvrement fiscal au sein de la Commune à un prestataire privé externe.

En la matière, la loi n° 2024 – 025 du 18 décembre 2024 portant loi de finances pour 2025, en ses articles 10.01.06 et 10.02.07 et réitérée par le code général des impôts y afférent, dispose que *l'impôt foncier sur les terrains (IFT) et l'impôt sur la propriété bâtie (IFPB) sont établis par le centre fiscal territorialement compétent à compter de 2025.*

D'ailleurs, l'instruction n°02-2025-MEF/SG/DGI/DITEC du 13 mars 2025 détaille qu'en matière d'émission et de recouvrement des impôts fonciers, les attributions respectives du Centre fiscal et de la Commune se répartissent comme suit :

- « *L'établissement de l'impôt sera effectué par le Centre fiscal territorialement compétent ;*

- *La liquidation de l'impôt, l'édition et l'émission des avis d'imposition, relèvent du Centre fiscal ;*

- *L'encaissement, la prise en compte des recettes, la délivrance des pièces justificatives de paiement d'impôts fonciers relèvent de l'attribution du Receveur du Centre fiscal territorialement compétent ;*

- *La Commune sera chargée d'assurer la distribution de ces Avis d'imposition auprès des contribuables, (...). »*

La même instruction ajoute que : « (...) *il est demandé à tous les centres fiscaux (...) de procéder à la prise en charge des avis d'imposition des impôts fonciers (IFT et IFPB) non encore recouvrés des années antérieures (...). L'imposition relative aux années antérieures non prescrites et non encore établie sera assurée par Centre fiscal territorialement compétent. »*

Compte tenu de ces dispositions, le Tribunal financier a émis un avis défavorable à ce que l'émission des ordres de recettes et des avis d'imposition de la Commune rurale d'Antsakoabe soit confiée à un prestataire privé externe.

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA

1. Sur le contrôle de la gestion : audit de performance de l'utilisation des ristournes minières versées par la société QMM au profit des communes bénéficiaires

Suivant le rapport d'observations définitives n° 01/2025/RD/TF/TOL du 07 Février 2025, le Tribunal a émis ses observations sur l'audit de l'utilisation effective des ristournes minières versées par la société QMM au service de développement socio-économique des communes bénéficiaires.

L'exploitation de l'ilménite par la Société QMM Madagascar Minerals de Rio Tinto (QMM)⁹⁸ sur le site de Mandena à Taolagnaro, dans la Région Anosy constitue actuellement l'un des grands projets miniers installés dans la Grande Île. Entre 2020 et 2022, la déclaration moyenne annuelle des recettes issues des ventes des produits extraits par la société QMM s'élevait à **620 604 471 062,69 Ariary**⁹⁹. De ce fait, ce projet minier a procuré, depuis 2009, des revenus importants non seulement pour la caisse de l'Etat mais aussi pour les Collectivités territoriales décentralisées concernées par le projet.

Le régime juridique, auquel est soumis ces ristournes minières, a fixé une règle d'or obligeant chaque Commune bénéficiaire à affecter en priorité au moins 70% des ristournes minières au financement de leur projet de développement. La capacité des élus communaux face à cette obligation d'utiliser les ristournes minières au profit du développement local ne manque pas de critiques notamment vis-à-vis de ceux qui sont soucieux de la gestion performante des deniers publics et de l'intérêt général. De plus, les actualités locales sont souvent marquées par la survenance de plusieurs manifestations remettant en question l'impact réel de l'exploitation minière de la société QMM sur le plan socio-économique des citoyens locaux.

De son côté, l'intervention du Tribunal Financier dans le cadre de la présente mission tend vers le renforcement du principe de redevabilité et de la transparence **à travers l'audit de performance des trois Communes principales bénéficiaires dans le cadre de l'utilisation de ces ristournes minières au service de leur développement**. C'est dans cette perspective que le Tribunal a fixé cinq objectifs spécifiques afin de mieux cerner les observations de l'audit et de proposer des recommandations adéquates pour redresser les situations présentant des anomalies.

1.1. Non application effective du mécanisme de recouvrement des ristournes minières par les intervenants selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur

Le contrôle vise à vérifier la répartition exacte des ristournes minières selon les taux réglementaires, la perception à temps des recettes y afférentes dans la caisse des Communes concernées ainsi que la capacité de ces dernières à respecter les règles de comptabilisation de ces ristournes prévues par les textes.

⁹⁸ Convention d'établissement conclue entre l'Etat Malagasy et la QIT-Fer Inc, par la suite dénommée QMM Madagascar Minerals de Rio Tinto (QMM) en vertu de la Loi n° 98-002 du 19 février 1998

⁹⁹ Etats de répartition fournis par la DRM de la Région Anosy, 2020 à 2022

1.1.1. Des taux non conformes aux textes correspondant à la période concernée entraînant un manque à gagner au niveau de la caisse de chaque commune bénéficiaire

Le Tribunal a constaté que durant la période de 2020 au 1^{er} Trimestre 2022, la Direction Régionale des Mines (DRM) a appliqué des taux différents de ceux prescrits par les textes y afférents. De surcroît, en dépit de l'entrée en vigueur du décret n° 2022-293 autorisant l'affectation provisoire de la part des ristournes minières devant revenir à la Province au profit des Communes et des régions, aucun changement de répartition qui devrait augmenter les quotes-parts des Communes sous revues n'a été appliqué par la Direction Régionale. A cet effet, les taux appliqués ont été inférieurs à ceux nouvellement prescrits par ledit décret. De telle situation porte préjudice à la caisse de chaque commune et entraînant un manque à gagner à hauteur de **138 000 000 Ariary par an en moyenne**.

1.1.2. Paiement des ristournes minières au bon vouloir du redevable engendrant des retards considérables qui impactent la performance des Collectivités bénéficiaires

La situation des versements des ristournes minières présentée par la Trésorerie Générale de Taolagnaro durant la période sous revue a fait ressortir des retards de paiement variant de 2 à 13 mois malgré l'obligation du redevable de s'acquitter immédiatement de la dette une fois notifié de l'ordre de versement émanant de la DRM. Cependant, aucune mesure de sanction n'a été prise à l'encontre de la société QMM en matière de retard de paiement portant préjudice aux fonds disponibles et à la continuité des activités de la Commune concernée.

1.1.3. Comptabilisation des ristournes minières : imputations erronées des recettes correspondantes

Les lois et règlements régissant l'utilisation des ristournes minières imposent aux Collectivités bénéficiaires d'affecter en priorité au moins 70% de leur quote-part au projet de développement communal et au plus 10% de ces ristournes aux financements de leurs dépenses de fonctionnement. Les prévisions relatives à ces répartitions doivent être retracées dès l'élaboration du budget en utilisant distinctement les comptes « 77131- ristournes destinées aux fonctionnements » et du compte « 1018- part des ristournes destinées aux investissements ».

Toutefois, les exploitations des documents budgétaires et comptables des deux Communes rurales ont permis de relever que les comptes utilisés pour la prévision et la prise en charge des ristournes minières au profit de leur budget ne sont pas conformes aux règles définies précédemment. Ces anomalies portent atteinte à l'image fidèle et à la sincérité de la situation financière des deux communes rurales défaillantes. Par contre, les ristournes minières au profit de la Commune urbaine de Taolagnaro ont été correctement imputées dans leur compte respectif car la répartition y afférente a été directement assurée par la Trésorerie générale de Taolagnaro.

Recommandation n° 01

Le Tribunal recommande ainsi :



A la Trésorerie Générale de prendre les diligences nécessaires en matière de contrôle de l'exactitude des quotes-parts au profit des budgets des Communes bénéficiaires selon les lois et règlements afin de redresser toute erreur de répartition des ristournes minières préalablement à leur versement par le redevable et d'informer la DRM sur tout

retard de versement imputable au redevable afin d'appliquer d'une manière effective les sanctions prévues par les textes.

aux Communes rurales de Mandromodromotra et d'Ampasy Nahampoana de respecter les règles d'imputations des ristournes minières destinées aux dépenses de fonctionnement (au plus 10%) et celles destinées au financement des projets de d'investissement (au moins 70%)

1.2.Des anomalies constatées concernant l'obligation de chaque commune en matière de plan communal de développement et d'élaboration du budget de programme inclusifs et participatif

L'objectif est de s'assurer si chaque Commune bénéficiaire dispose réellement la capacité d'établir un système de planification à long terme et un budget de programme annuel basés sur la prise en compte des aspirations locales et permettant d'avoir une vision plus claire sur la contribution des ristournes minières au développement socio-économique local.

1.2.1. Un PCD élaboré au début du mandat des maires mais ne servant pas entièrement comme outil de pilotage stratégique et opérationnel du développement de la Commune : CU de Taolagnaro et CR d'Ampasy Nahampoana

La CR d'Ampasy Nahampoana et la CU de Taolagnaro ont pu disposer respectivement d'un Plan Communal de Développement élaboré au début du mandat de leur maire respectif. Sur le plan formel, chaque PCD a été conforme au guide d'élaboration d'un PCD mis en vigueur en Novembre 2016. Selon ce guide ainsi que les textes y afférents, le PCD est voué à être mis à jour annuellement pour servir réellement d'un outil de pilotage stratégique et opérationnel du développement socio-économique local. Or, tout au long du mandat des deux maires, leur plan de développement respectif n'a pas fait l'objet de réactualisation annuelle. De surcroît, les projets censés être réalisés au niveau de chaque PCD n'ont pas été accompagnés des indicateurs d'objectif clairement définis et mesurables.

1.2.2. Pilotage à vue du développement de la Commune de Mandromodromotra suite à la défaillance du Maire en matière d'élaboration d'un PCD au début de son mandat

A la différence des deux Communes ci-dessus, celle de Mandromodromotra ne dispose pas d'un PCD dûment élaboré au début du mandat du Maire et continue de se référer, en matière de développement économique et social, à un PCD obsolète élaboré en 2007.

1.2.3. Echec répété en matière de création de la SLC malgré l'existence de volonté des différentes forces vives locales : CU de Taolagnaro

La SLC n'a pas encore vu le jour actuellement malgré plusieurs tentatives de création. Ces échecs répétés résultent de la non-considération de l'importance de cette structure du côté de la Commune malgré les sollicitations des forces vives locales et les membres du Conseil municipal.

1.2.4. Budget de programme annuel reflétant les aspirations issues des concertations locales mais non accompagné d'indicateurs d'objectifs et de résultats facilement vérifiables : CR d'Ampasy Nahampoana et CR de Mandromodromotra

A l'issue des cadres de concertation locale organisés par les deux Communes susmentionnées, des projets prioritaires par quartier ont été arrêtés et consignés dans des rapports. En analysant les budgets de programme respectifs de ces deux Communes, les crédits budgétaires destinés à financer ces projets y ont été constatés. Cependant, leurs transcriptions au niveau des documents de performance ne sont pas accompagnées, dans la plupart des cas, d'indicateurs d'objectifs et de résultats vérifiables. Ceci porte atteinte à l'aspect « gestion axée sur les résultats » du budget de programme de chaque Commune.

1.2.5. Un mécanisme de collecte des besoins locaux défaillant conduisant à l'inadéquation de certains projets insérés dans le budget de programme annuel avec la réalité locale : CU de Taolagnaro

Sur le plan formel, le processus d'élaboration budgétaire de la Commune de Taolagnaro passe par une phase de détermination des besoins prévoyant la collecte des doléances locales. Cependant, à l'issue des entretiens avec les responsables municipaux, il a été confirmé que cette collecte des besoins locaux n'a pas été effectivement réalisée avant l'élaboration du budget. La Commune se contente de recopier les projets inscrits dans son PCD non mis à jour.

Recommandation n° 02

Le Tribunal recommande ainsi :

❖ *aux trois Communes contrôlées :*

✚ *de prendre les mesures nécessaires pour disposer d'un plan communal de développement à jour, inclusif, doté d'indicateurs d'objectifs facilement mesurables et servant réellement comme outil de pilotage des activités contribuant au développement économique et social de la Commune ;*

✚ *en matière de programmation annuelle, d'élaborer un budget de programme conforme aux textes en vigueur permettant de mesurer d'une manière effective la performance de la Commune à court et à moyen terme.*

❖ *à la Commune urbaine de Taolagnaro de fournir des efforts nécessaires relatifs à l'institution de la SLC afin de garantir un processus de budgétisation effectivement inclusif et participatif.*

1.3. Evaluation de la capacité de chaque commune bénéficiaire en matière de réalisation des projets de développement financés par les ristournes minières prévus dans leur budget annuel

Il est à rappeler que pour la CR de Mandromodromotra et celle d'Ampasy Nahampoana, les recettes issues des ristournes minières versées par la société QMM couvrent 95% de leurs ressources propres internes. Pour la Commune Urbaine de Taolagnaro, plus de 90% de ses recettes d'investissement sont constituées par des ristournes minières. A cet effet, cette partie vise à s'assurer si les trois Communes auditées ont effectivement réalisé des programmes d'investissement public contribuant non seulement au développement socio-économique de la

population locale mais aussi à l'amélioration de la situation socio-professionnelle des agents communaux.

1.3.1. Bonnes pratiques- des actions diversifiées en faveur du bien être socio-professionnel du personnel et des projets d'investissement répondant aux besoins réels de la population locale: CR d'Ampasy Nahampoana

En ce qui concerne les utilisations des ristournes minières, la Commune rurale d'Ampasy Nahampoana affiche des réalisations notables en matière de politique de motivation et d'amélioration des conditions de travail de son personnel. Elle se démarque aussi par sa capacité à réaliser des projets répondant aux défis de développement relatifs à l'éducation, à la santé, aux infrastructures, aux logements ainsi qu'à la promotion des femmes, des jeunes et des classes vulnérables.

1.3.2. Manque de mesures destinées à l'épanouissement des agents communaux au niveau de la CR de Mandromodromotra

Les ristournes minières versées par la société QMM représentent au moins 95% des recettes de la Commune de Mandromodromotra. Cependant, il a été constaté que leurs contributions en matière de bien-être socio-professionnel du personnel ont été très faibles. Ceci se traduit par l'insuffisance de mesures destinées à fournir des moyens de travail mis à la disposition du personnel, l'existence d'un environnement de travail non approprié et non motivant. S'ajoutent à cette situation l'absence d'initiatives liées aux paiements des charges de sécurité sociale (CNAPS) et aux renforcements de capacité des agents.

1.3.3. Contribution insuffisante de la CU de Taolagnaro concernant l'amélioration des conditions socioprofessionnelles des agents municipaux ainsi qu' au développement socio-économique local.

Des efforts en matière de motivation du personnel ont été retracés au niveau des rapports de réalisation fournis par la Commune. Sur le plan financier, les comptes administratifs de la Commune de Taolagnaro durant la période sous revue ont montré des excédents au niveau de la section fonctionnement annuellement.

En dépit de l'existence de ces résultats excédentaires, des défaillances ont été relevées dans la gestion du personnel en raison de la non-priorisation des paiements des charges de sécurité sociale et des contributions aux caisses des retraites.

A cela s'ajoute le manque apparent de prise de mesures destinées à entretenir l'état de santé des agents municipaux et à assurer le développement du capital humain.

Par ailleurs, les ristournes minières n'ont pas été réellement utilisées pour répondre aux défis du développement économique et social inclusif tels que l'accès aux soins, l'amélioration de l'éducation, la politique de logement décent, les appuis techniques et financiers prenant en compte l'aspect genre et diversité.

1.3.4. Contributions limitées en matière de protection de l'environnement au niveau des trois Communes contrôlées

Sur le plan environnemental, il a été observé que les deux Communes rurales ne disposent pas un programme bien déterminé en matière de protection et de préservation de l'environnement. De surcroît, les actions y afférentes ont été réalisées d'une manière ponctuelle. De son côté, le budget de la Commune de Taolagnaro fait figurer chaque année un programme destiné à la préservation environnementale et basé sur la gestion ainsi que sur la transformation des déchets. Cependant, selon les rapports d'activités fournis par la Commune, cette dernière se heurte à des insuffisances de moyens limitant les réalisations de ce programme.

Recommandation n° 03

Ainsi, le Tribunal recommande :

❖ *aux trois Communes de :*

- ✚ *Fournir des efforts relatifs aux définitions des indicateurs d'objectifs mesurables des projets à réaliser au niveau du budget de programme afin d'apprécier leur propre performance en matière de développement social et économique local ;*
- ✚ *Renforcer les mesures liées à la préservation de l'environnement en les définissant dans un programme ou activité bien distinct dans le budget.*

❖ *à la CU de Taolagnaro et à la CR de Mandromodromotra de :*

- ✚ *Prévoir et réaliser des programmes destinés à l'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel ;*
- ✚ *fournir plus d'efforts pour que les ristournes minières versées par la QMM soient réellement allouées à des projets répondant d'une manière pertinente aux besoins de développement de leur population locale respective.*

1.4.Des défaillances constatées au niveau des trois communes contrôlées concernant l'opérationnalisation et la pérennisation des infrastructures financées par les ristournes minières

Selon l'article 8 de l'arrêté interministériel n° 8887/2014 définissant les modalités de répartition et d'utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers¹⁰⁰ : « *Les produits des ristournes minières collectés sont affectés exclusivement par les Collectivités bénéficiaires, au financement de leur plan local de développement, notamment à la réalisation des investissements locaux de développement et à la constitution des réserves pour les entretiens, pour 70% au moins de la totalité des fonds reçus, ainsi qu'au financement des tâches qui leur sont dévolues par le Code minier et ses textes d'application, pour 10% au moins de la totalité des fonds reçus* ».

1.4.1. Des insuffisances en matière d'équipements constatées au niveau des établissements scolaires durant la période sous revue : CR d'Ampasy Nahampoana et de Mandromodromotra

¹⁰⁰ Disposition non contraire à celle de l'arrêté interministériel n° 30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers

Durant les exercices 2020 et 2022, les réalisations des deux Communes rurales dans le domaine de l'éducation ont été plutôt focalisées sur des travaux de construction ou de réhabilitation des bâtiments scolaires. En revanche, les mesures relatives aux dotations des équipements et des matériaux scolaires ont été rarement retracées au niveau de leurs rapports de réalisation. Pour le cas de la Commune de Mandromodromotra, des insuffisances manifestes en matière de salle de classe et de mobiliers scolaires ont été observées. De même, pour la Commune d'Ampasy, les directeurs des établissements scolaires ont fourni des rapports relatant leurs besoins dont les plus importants concernent des matériels et mobiliers scolaires ainsi que des équipements (eau, électricité).

1.4.2. Absence de mesures relatives aux dotations de matériels et d'équipements des établissements scolaires : Commune urbaine de Taolagnaro

Les rapports d'activités fournis par la Commune de Taolagnaro ont montré des réalisations en matière d'équipement en toilettes et en adduction dans toutes les EPP existantes au sein de la Commune mais financées dans un cadre de coopération décentralisée. En effet, ladite Commune n'a jamais contribué, à travers ses ressources propres, aux équipements de ces établissements scolaires durant la période sous revue.

1.4.3. Des contributions axées seulement aux équipements liés à l'électrification du CSB : CR d'Ampasy Nahampoana

La Commune d'Ampasy Nahampoana a fourni des efforts pour assurer le fonctionnement régulier du CSB II Ampasy grâce à des dotations en équipements liés à l'électrification du bâtiment. Toutefois, cette contribution reste limitée puisque les visites sur place ont permis de constater que des matériels et des mobiliers étaient en mauvais état. A noter que sur le plan financier, le CSB bénéficie des subventions et de dotations versées par le Ministère chargé de la Santé Publique destinées seulement aux financements de dépenses de fonctionnement. Cependant, ces transferts demeurent insuffisants et leur paiement est fréquemment marqué par des retards importants.

1.4.4. Les deux CSB de la Commune de Mandromodromotra en souffrance d'équipements et de ressources

Les visites des lieux ont permis de constater que les deux CSB de la Commune de Mandromodromotra ont été sous équipés et en souffrance de ressources humaines. En effet, plusieurs lits ne sont plus utilisables, les responsables ne sont pas disponibles durant les heures de service et les équipements d'adduction d'eau ne sont plus entièrement fonctionnels.

1.4.5. Non priorisation des activités d'entretien périodiques et un mécanisme de suivi des états des infrastructures d'une efficacité insuffisante : CR d'Ampasy Nahampoana et de Mandromodromotra

Les activités de suivi des états des infrastructures existantes au niveau des deux Communes rurales ne sont pas assurées par une structure formalisée. Pour la Commune rurale d'Ampasy Nahampoana, cette fonction est sous la responsabilité d'un seul agent et pour la Commune de Mandromodromotra, ces activités résultent d'une collaboration avec l'agent technique communal ou ATC et les agents routiers. Malgré l'existence de ces responsables, il a été constaté que plusieurs infrastructures notamment des bâtiments nécessitent impérativement des activités d'entretien. Par ailleurs, les deux Communes rurales consacrent rarement des crédits budgétaires pour des dépenses d'entretien et de maintenance.

1.4.6. Structure chargée de gestion des infrastructures défaillante en matière de d'organisation, de réalisation des activités de suivi et de maintenance : CU de Taolagnaro

Un service de gestion des infrastructures apparaît au niveau de l'organigramme de la Commune de Taolagnaro. Dans le cadre des activités de suivi des infrastructures existantes, cette structure n'effectue pas une planification au début de l'année pour les programmes de visite mais se saisit après des doléances des usagers. Cependant, les responsables interviennent massivement lorsqu'il s'agit d'une nouvelle construction.

1.4.7. Stratégie de pérennisation des infrastructures non économique se penchant plutôt sur les travaux de réhabilitation que sur les petits travaux d'entretien périodiques : CU de Taolagnaro

Les budgets de programme ainsi que les comptes administratifs de la Commune de Taolagnaro durant la période sous revue font état d'absence de prévision et de réalisation des activités d'entretien et de maintenance des infrastructures. La Commune a délibérément choisi d'intégrer les activités d'entretien dans les travaux de réhabilitation, qui contraignent cependant cette dernière à consacrer une ressource considérable pour les financer.

Recommandation n° 04 :

A cet effet, le Tribunal recommande aux trois Communes de :

-  *prioriser et de consacrer des ristournes minières au profit des établissements scolaires et des centres de santé de base en souffrance d'équipements ou de matériels ;*
-  *prendre les mesures nécessaires pour se doter d'une structure de gestion des infrastructures fonctionnelle et efficace, caractérisée par un mécanisme formel de suivi impliquant une planification et une production d'un rapport d'activités d'une manière régulière ;*
-  *se référer aux manuels de procédure administrative à l'usage des Communes urbaines et à l'usage des Communes rurales en matière de gestion de patrimoine ;*
-  *prioriser les travaux d'entretien et de maintenance périodiques des infrastructures existantes.*

1.5.Des mécanismes de transparence de la gestion des ristournes minières marqués par diverses faiblesses depuis la phase de recouvrement jusqu' à leur utilisation au niveau des communes bénéficiaires

Ce contrôle vise à s'assurer si les entités intervenant dans la gestion des ristournes minières ont pu respecter les obligations de transparence s'imposant à elles selon les dispositions et réglementaire en vigueur.

1.5.1. Bonnes pratiques- des mesures de publications diversifiées ont été prises par la Commune d'Ampasy Nahampoana pour garantir la transparence dans la gestion des ristournes minières

La Commune Rurale d'Ampasy Nahampoana a fait preuve de créativité en mettant en œuvre des outils de communication plus diversifiés, pratiques et accessibles. Il s'agit entre autres des réunions hebdomadaires organisées au sein de la Commune assistées par les employés, les membres de la SLC et les représentants des conseillers communaux. Au regard des citoyens locaux, le Maire ainsi que son staff effectue des descentes au niveau des quartiers pour la collecte des doléances locales et pour rendre compte sur les utilisations des ristournes minières. De surcroît, depuis 2022, la Commune a procédé aux affichages par Fokontany (quartier) des informations relatives aux aspirations locales, aux recettes et aux dépenses prévues et réalisées au cours de l'année concernée. Et dernièrement, des rapports d'activités illustratifs ainsi que des brochures sont aussi imprimés annuellement par la Commune pour rendre compte des activités réalisées, les situations budgétaires et financières, les valeurs et principes véhiculés par la Commune. Ces mesures de publications sont renforcées par l'utilisation des réseaux sociaux.

1.5.2. Manquement aux obligations d'information exigées dans le mécanisme de recouvrement des ristournes minières : la TG de Taolagnaro et la DRM

Durant la période sous revue, aucun mécanisme d'information, à l'égard des Communes bénéficiaires, n'a été mis en œuvre ni par la DRM ni par la TG de Taolagnaro conformément aux obligations d'information mises à leur charge dans le processus de recouvrement des ristournes minières. Ces manquements impactent principalement sur la capacité de la Commune bénéficiaire à disposer d'une part des informations lui permettant d'établir des prévisions de recettes et de dépenses sincères et réalistes ainsi que la gestion rationnelle de leurs fonds disponibles d'autre part.

1.5.3. Des pratiques de transparence à renforcer en termes de visibilité et de pertinence en matière de gestion des ristournes minières : CU de Taolagnaro

Des efforts en matière de transparence ont été constatés au niveau de la gestion de la Commune Urbaine de Taolagnaro incluant d'une manière sommaire la contribution des ristournes minières dans la masse globale de ses ressources financières. Ces mesures de transparence ont été matérialisées par un système d'affichage, centralisées cependant dans le bâtiment de la mairie, incluant son budget et ses réalisations annuelles. Cependant, l'utilisation proprement dite des ristournes minières n'a pas été présentée d'une manière explicite ni au niveau de ces affichages ni au niveau des rapports d'activités annuel de la Commune.

1.5.4. Mécanisme de transparence avec des outils et des techniques à améliorer pour le renforcement de transparence de la gestion des ressources minières : CR de Mandromodromotra

Les mesures de transparence mises en œuvre par la Commune de Mandromodromotra ont été seulement limitées au niveau de l'organisation d'un forum communal annuel. En outre, un rapport de réalisation illustré par des photos sans mention ni de la période ni d'autres informations relatives aux projets réalisés a été fourni par la Commune. De surcroît, les visites des lieux ont permis de relever l'absence d'affichage dans le bâtiment et dans les bureaux des Fokontany de la Commune.

Recommandation n° 05 :

De tout ce qui précède, le Tribunal recommande à :

 *la Trésorerie Générale de mettre en œuvre les mesures adéquates pour assurer l'information à temps des Communes bénéficiaires sur les versements effectués par la société RIO TINTO QMM.*

 *la Commune urbaine de Taolagnaro et à la Commune rurale de Mandromodromotra de renforcer les dispositifs de communication relatifs à la gestion des ristournes minières en élaborant une stratégie de communication déclinée d'une manière explicite en différentes mesures ayant une portée plus étendue et facilement accessibles au public.*

2. Sur les lettres du Président :

2.1. Avis sur la vacance de poste du maire- Commune rurale de Tanandava

Suivant la lettre n°142/ARF en date du 30 juin 2025, les adjoints au maire ainsi que le trésorier communal ont saisi le Tribunal sollicitant un avis sur la vacance du poste du maire qui est l'ordonnateur de la Commune rurale de Tanandava.

En réponse à cette saisine, le Tribunal a émis son avis proposant les mesures suivantes pour remédier à la situation :

-  Remplacement du Maire décédé, conformément aux procédures légales dont la compétence relève du tribunal administratif ;
-  Néanmoins, concernant les dépenses obligatoires, telles que définies à l'article 166 de la loi 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, celles-ci doivent être honorées durant la période de mise en œuvre de l'avis précité.

2.2. Avis sur le paiement de salaires et indemnités -Commune Amboasary Atsimo

Suivant la lettre n° 266/ARR en date du 17 septembre 2025, le Maire de la Commune rurale d'Amboasary Atsimo a saisi le Tribunal sollicitant une autorisation de paiement des salaires et indemnités des personnels de la Commune par bon de caisse.

Le Tribunal a déclaré irrecevable la demande du Maire d'Amboasary Atsimo concernant le paiement par bon de caisse, car cela ne relève pas de sa compétence ;

Toutefois, le Tribunal rappelle que, selon l'arrêté en vigueur, les dépenses inférieures à 600 000 Ariary peuvent être réglées par bon de caisse. Le choix du mode de paiement appartient à l'ordonnateur dans la phase administrative.

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA

1. Contrôle des actes budgétaires- commune rurale d'Antongomena Bevary

Le tribunal a reçu une demande d'avis pour contrôle d'acte budgétaire.

Ainsi, le Tribunal financier avait été saisi par le sieur RAVELOHASY (Thonja), ex adjoint au Maire de la commune rurale d'Antongomena Bevary, suivant sa requête, enregistrée au greffe le 24 juin 2022 sous n°64-AR; réclamant le paiement d'indemnités de fonction non jouies de 2 135 536 Ariary de l'année 2008 au 2015.

Le tribunal a constaté par avis le caractère obligatoire de la dépense et ordonne le Maire de la commune rurale d'Antongomena Bevary de mandater la dépense. Ainsi, à défaut de crédits suffisants, le tribunal met en demeure ladite commune d'inscrire des sommes suffisantes à la rubrique "603 : indemnités liées à la fonction" afin que le Maire puisse mandater la dépense après l'inscription dans le budget rectificatif 2025.

A défaut d'inscription, le tribunal rappelle que le chef de district de Mitsinjo peut inscrire dans le budget de la commune rurale d'Antongomena Bevary la dépense de 2 135 536 Ariary correspondant aux indemnités de fonction du sieur RAVELOHASY (Thonja). Et qu'à défaut de mandatement le chef de district de Mitsinjo procède au mandatement d'office de ladite dépense.

2. Lettres du Président

04 Avis/Lettres du présidents ont été décernés :

- Lettre du Présidents n° 01/TFM/PF/2025 du 04/04/2025, portant réponses à la demande d'Avis formulée par le Gouverneur de la Région Boeny sur le payement des salaires des travailleurs contractuels pour les services qu'ils ont fait avant la signature de leur contrat de travail ;
- Lettre du Président n° 07-TFM/PF/2025 du 13/08/2025, portant Avis du Tribunal suite à la demande formulée par le Trésorier Communal de la Commune Rurale d'Ampasimatera, District de Mampikony sur le versement de la part des ristournes au bénéfice de la Région Sofia retenue par la Commune, au titre de l'année 2020-2021-2022-2023 ;
- Lettre du Président n° 08/TFM/PF/2025 du 26/08/2025, portant réponse à la demande d'Avis formulée par le personnel de la Commune Urbaine de Bealanana sur l'absence de l'ordonnateur au sein de la Commune.
- 01 Avis du Tribunal Financier relatif à la situation des agents contractuels et des nouveaux recrutés de la commune urbaine de Mahajanga

3. Les Avis

3.1. Avis sur l'absence de l'Ordonnateur au sein de la Commune Urbaine de Bealanana, Région Sofia.

- Attendu que, par la lettre n° 040-25/REG/BTK/AF du 19/05/2025, enregistré au greffe du Tribunal Financier sous n° 40-Ar du 04/05/25, Le Tribunal a été saisi par le Personnel de la Commune Urbaine de Bealanana pour émettre son avis relatif à l'absence de l'Ordonnateur (Maire) au sein de la Commune ;
- Que Le Maire nouvellement élu n'a pas pu prendre officiellement sa fonction en raison des poursuites judiciaires en son encontre ;
- Qu'aucune mesure n'ait été prise jusqu'à présent pour pallier ce manque administratif, notamment sur la gestion budgétaire de la Commune (Règlement des dépenses obligatoires) ;
- Attendu que la demande tend à la nomination ou à défaut, à la désignation d'une personne compétente pour assurer le rôle de l'ordonnateur ;
- Attendu que l'objet de la demande est fondé sur le fait que le Tribunal Financier de Mahajanga nomme par voie d'ordonnance le Maire par intérim, nommé avant l'élection communale du 11/12/2024 par l'arrêté n° 05-2023-CUB à reprendre la fonction de l'ordonnateur secondaire jusqu'à la mise en place des nouvelles mesures administratives par le Ministère de la Décentralisation ;
- Attendu que, de par ses attributions et ses compétences prévues par l'Art. 114-115-116 de la Loi n° 2001-025, du 09/04/2003, en cas de vacances ou quelque motif que ce soit, il n'est pas du ressort du Tribunal Financier de nommer l'ordonnateur d'une collectivité ;
- Attendu toutefois que le Tribunal Financier a également pour mission d'assister les collectivités et les élus locaux en les aidant à contrôler l'exécution budgétaire et notamment rendre des avis sur les éventuelles difficultés relatives aux finances locales pour garantir le bon usage des fonds publics et promouvoir la bonne gouvernance ;
- Attendu que la nomination d'un maire par intérim par l'arrêté n° 05-2023-CUB susmentionnée fait suite à la démission du Maire qui s'est porté candidat à l'élection communale du 11/12/2024 ;
- Que pour le cas d'espèce, le maire élu de la Commune Urbaine de Bealanana n'a pas pu occuper officiellement sa fonction, ni passation à raison des poursuites judiciaires au niveau du PAC Mahajanga ;
- Attendu (en outre) que, depuis lors, l'Arrêté n° 05-2023-CUB portant nomination du Maire par intérim n'a pas été explicitement abrogé, et qu'aucune autre disposition n'a été prise par le Ministère chargé de la Décentralisation ;
- Que par conséquent, l'Arrêté n° 05-2023-CUB du 27/12/2023 portant nomination de l'ordonnateur secondaire garde toujours sa teneur et reste en vigueur afin de garantir l'expédition des affaires courantes au sein de la Commune.

3.2. Avis du Tribunal Financier relatif à la situation des agents contractuels et des nouveaux recrutés de la Commune Urbaine de Mahajanga

Dans le cadre d'une demande d'avis formulée par le Maire, le Tribunal Financier de Mahajanga s'est prononcé sur deux situations distinctes concernant les agents de la commune.

➤ Concernant le renouvellement des contrats des agents EFA

Le Tribunal constate que les contrats de certains agents EFA sont arrivés à terme sans que la Commune n'ait procédé à leur renouvellement formel ni à leur évaluation obligatoire par Bulletin Individuel de Notes (BIN). Malgré cela, ces agents ont continué à travailler. Le Tribunal estime que ce défaut de la Commune à exprimer sa volonté de résilier les contrats entraîne un renouvellement tacite de ceux-ci. Par conséquent, la Commune est dans l'obligation de renouveler les contrats des agents concernés. Toutefois, en raison de l'absence d'évaluation, ce renouvellement s'effectuera sans reclassement, leur situation reste cependant inchangée.

➤ Concernant la fixation des salaires des nouveaux recrutés

La Commune envisageait de fixer unilatéralement, par délibération du Conseil Municipal, les indices de base et donc les salaires de ses nouveaux directeurs et chefs de service. Le Tribunal rejette catégoriquement cette pratique. Il rappelle que l'autonomie des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) est limitée par la Constitution et les lois en vigueur. La fixation des salaires, indices et avantages des agents de l'Etat relève exclusivement du pouvoir central par décret. Ainsi, tout projet de la Commune visant à établir ses propres grilles salariales est illégal et nul.

4. Atelier de formation

03 Séances d'Atelier/formation réalisées dans la salle d'audience du Tribunal Financier de Mahajanga.

Tableau 27. Liste des ateliers de formation

N°	Date	Thèmes	Publics-Cibles
01	15/04/2025	Fonctionnement financier des Communes (Avec la participation du PAC et du TA Mahajanga)	Tout acteur budgétaire et financier des Communes Rurales de 2 ^{ème} Catégorie dans les Région Boeny et Sofia
02	24/04/ 2025	Fonctionnement des TC, Régisseur et Percepteurs de recettes au sein des communes : Rôles et responsabilités	TC, Régisseur, Percepteur de recettes des CR dans le District de Port-Bergé
03	17/04/25 03/07/25	Fonctionnement des TC, Régisseur et Percepteurs de recettes au sein des communes : Rôles et responsabilités	TC, Régisseur, Percepteur de recettes des CR dans le District de Mampikony
04	22/05/25 23/05/25 26/05/25 12/06/25	Rôles, Attributions et responsabilité des Acteurs dans le cadre de recouvrement de ristourne	Régisseurs, Percepteurs et contrôleurs de ristourne de la Région Sofia

PAR LE TRIBUNAL DE FIANARANTSOA

CONSTATATION	OBJET	REFERENCE	ENTITES	NATURE
Non-respect des : - modalités réglementaires de répartition des recettes locales - Procédures réglementaires prévues pour les dépenses exécutées au titre du programme « Santé »	Interpellation sur certaines conditions juridiques d'exécution des recettes et dépenses locales	Lettre N°02/2025/JUG/TF/FIA	Commune urbaine d'Ambohimahaso a	Lettre du Président
Exécution irrégulière des recettes relatives aux prélèvements et ristournes sur les produits de l'agriculture (absence de versement en totalité dans la caisse du Trésor, taux de répartition non conformes aux textes en vigueur)	Anomalies relevées lors du contrôle des comptes de la commune rurale de Nosifeno ex- Midongy Sud	Lettre N°4/2025/JUG/TF/FIA	Commune rurale de Nosifeno, ex-Midongy Sud	
-Défaut de mandatement et versement de manière exhaustive des IRSA ainsi que des cotisations sociales	Irrégularités relevées lors du contrôle des comptes de la région Amoron'I Mania	Lettre N°3/2025/JUG/TF/FIA	Région Amoron'I Mania	
-Indemnité de session non conformes aux dispositions légales -Application d'un taux inférieur au taux réglementaire en matière de retenue « Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) »	Interpellation sur certaines conditions juridiques d'exécution des dépenses publiques.	Lettre N°06/2025/JUG/TF/FIA	Commune urbaine de Farafangana	
Omission des ordres de missions	Rappel des dispositions réglementaires applicables en matière de paiement d'indemnités de mission des agents de la région	Lettre N° 76/TF/FIA/2025	Région Vatovavy	

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA

1. Contrôle des actes budgétaires

1.1. Avis sur le projet de mettre en place le quatrième adjoint au maire de la commune urbaine de Toamasina Commune Urbaine de Toamasina – Gestion 2025

Par lettre n°08-25/M/CU/TOA en date du 7 février 2025, le maire de la Commune urbaine de Toamasina a saisi le Tribunal financier de Toamasina pour solliciter un avis concernant le projet de création d'un quatrième poste d'adjoint au maire. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 116 de la loi modifiée n°2001-025 du 9 avril 2003 relative aux Tribunaux Administratif et Financier, qui permet à ces juridictions d'être consultées sur tout projet à caractère budgétaire, financier ou comptable intéressant les collectivités territoriales décentralisées.

Le Tribunal financier a donc examiné le projet, tant sur le plan budgétaire que sur le plan de sa régularité juridique. Sur le premier point, il a été rappelé que, conformément à l'article 34 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014, toute création de poste permanent doit figurer dans l'organigramme approuvé par le conseil municipal et correspondre aux effectifs prévus au budget. De plus, les avantages et indemnités liés aux fonctions exécutives locales étant pris en charge par le budget communal, en vertu de l'article 13 du décret n°2018-162 du 27 février 2018, le projet de création d'un quatrième adjoint relève bien d'une décision à portée budgétaire.

Cependant, sur le plan de la régularité juridique, le projet s'avère problématique. L'article 6 alinéa 3 de la loi n°2018-011 du 11 juillet 2018, modifiant certaines dispositions de la loi n°2014-020, dispose clairement que le nombre d'adjoints au maire est limité à trois pour les communes urbaines. La mise en place d'un quatrième adjoint constituerait donc une violation manifeste de cette disposition légale.

Tout en reconnaissant qu'il ne lui appartient pas de définir les priorités budgétaires de la commune ni de se substituer aux autorités compétentes chargées du contrôle des actes des collectivités, le tribunal rappelle qu'il est tenu, une fois saisi, de rendre un avis conforme à la législation en vigueur. Dans ce cas précis, par avis n°6/2025/AVIS/TF/TOA du 14 mars 2025, le tribunal a conclu que le projet envisagé contrevient aux lois en vigueur, notamment à la loi n°2018-011. Il rappelle également que, conformément à l'article 17 de la loi n°2014-020, les délibérations du conseil municipal ne peuvent être contraires aux dispositions légales, réglementaires ou constitutionnelles.

En conséquence, le tribunal a invité le maire ainsi que les membres du conseil municipal de la Commune urbaine de Toamasina à respecter strictement le cadre juridique applicable et à renoncer à tout projet de création d'un quatrième poste d'adjoint, en l'absence de fondement légal.

1.2. Avis aux fins de règlement du budget primitif REGION ANALANJIROFO – Gestion 2025

Conformément à l'article 53 du décret n°2015-959 du 16 juin 2015, en cas de non-adoption du budget d'une collectivité territoriale décentralisée, le représentant de l'État est habilité à saisir le Tribunal Financier afin qu'il formule un avis pour en assurer le règlement. C'est dans ce cadre que, par lettre datée du 11 février 2025 (bordereau n°60-2025/PREF/FEN-EST), le préfet de Fénérive Est, agissant en sa qualité de représentant de l'État, a saisi le Tribunal Financier de

Toamasina. Cette saisine portait sur l'absence d'adoption du budget primitif 2025 de la région d'Analanjirifo, qui se trouve dans une situation institutionnelle particulière : elle est dirigée par un gouverneur par intérim et ne dispose d'aucun organe délibérant.

Le Tribunal a constaté que le gouverneur par intérim, en vertu de l'article 2 de son décret de nomination n°2024-739 du 27 mars 2024, ne dispose pas des prérogatives nécessaires pour faire adopter un budget, ses compétences se limitant à la gestion des affaires courantes et au règlement des dépenses obligatoires. Cette carence institutionnelle empêche l'adoption du budget selon les procédures prévues à l'article 37 du décret n°2015-959, qui attribue au chef de l'exécutif la préparation du budget et sa présentation devant le conseil régional.

Sur la base des articles 115 et 166 de la loi modifiée n°2001-025 du 9 avril 2003, le Tribunal Financier est habilité, en cas de non-adoption du budget dans les délais légaux, à émettre un avis comprenant des propositions concrètes en vue de régler la situation. Dans ce cas, les propositions du Tribunal ont porté sur le respect des règles de présentation budgétaire et des principes budgétaires fondamentaux, notamment la sincérité en matière de recettes et de dépenses. Un accent particulier a été mis sur l'exigence légale, prévue à l'article 22 du décret n°2015-959, imposant que la section investissement représente au moins 15 % des recettes budgétaires propres.

En conséquence, par son avis n°5/2025/AVIS/TF/TOA en date du 10 mars 2025, le Tribunal Financier de Toamasina a arrêté le budget primitif 2025 de la région d'Analanjirifo à 5 273 935 000 Ariary, en équilibre tant en recettes qu'en dépenses. Il a invité le préfet de Fénérive Est à prendre les dispositions nécessaires pour rendre ce budget exécutoire, conformément aux prescriptions énoncées.

1.3. Avis sur le non-paiement des salaires ou indemnités de fonction du personnel de la commune Rurale d'Ampasikely – Gestion 2024

À la suite de la saisine du chef de district d'Amparafaravola, le Tribunal Financier de Toamasina a été appelé à se prononcer sur la situation budgétaire de la commune rurale d'Ampasikely, qui n'avait pas adopté son budget primitif dans le délai légal. Cette procédure s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 115 de la loi modifiée n°2001-025 du 9 avril 2003, qui habilite le Tribunal à intervenir en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux.

L'examen de la situation a révélé que la commune ne disposait plus d'un chef de l'exécutif depuis le décès du maire élu le 20 août 2023, comme en atteste l'acte de décès joint à la saisine. La gestion de la commune était assurée par un maire intérimaire, sans possibilité légale de faire adopter un budget. Or, en application de l'article 166 de la même loi, si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas adopté dans un délai de trois mois après le début de l'exercice, le Tribunal Financier peut être saisi pour formuler, par un avis public, des propositions de règlement.

L'examen du projet budgétaire soumis a toutefois mis en évidence plusieurs irrégularités, notamment une erreur de calcul dans le chapitre relatif aux charges de personnel. Le Tribunal a ainsi procédé aux rectifications nécessaires pour garantir la sincérité du budget. Par ailleurs, le respect du plafond légal des indemnités a été vérifié conformément à l'article 2 du décret n°2018-427 du 9 mai 2018, qui interdit que le total des indemnités versées aux responsables d'une commune dépasse 30 % des ressources propres constatées au compte administratif de l'année N-2.

Par avis 4/2024/AVIS/TF/TOA du 06 décembre 2024, Le Tribunal a donc constaté le défaut d'adoption du budget primitif 2024 dans les délais requis et l'a établi à 111 587 000 Ariary, en équilibre entre recettes et dépenses. Il a ensuite invité le chef de district d'Amparafaravola à régler et rendre exécutoire ce budget.

En même temps, plusieurs agents de la commune rurale d'Ampasikely, dont RAHARINIRINA Henitsoa Nadia Willy et consorts, ont saisi le Tribunal Financier de Toamasina par lettres enregistrées sous bordereau n°02-24/CR/APKL/DIST-AMPA du 8 novembre 2024. Les requérants sollicitent le paiement de leurs arriérés de salaires et d'indemnités de fonction.

A travers les pièces produites, le tribunal a constaté que le maire par intérim, agissant au-delà des pouvoirs conférés par sa note d'intérim du 28 août 2023, a procédé à des recrutements non autorisés dont les salaires correspondants ne peuvent être considérés comme des charges légitimes de la commune. De la même manière, la demande formulée par le maire par intérim en vue de bénéficier d'une indemnité mensuelle de 100 000 Ariary au titre de ses fonctions intérimaires a été rejetée. Le décret modifié n°2018-162 relatif aux avantages des maires n'accorde aucune indemnité aux intérimaires, même symbolique.

Les autres salaires et indemnités ordinaires du personnel communal de montant total de 43 496 000,00 Ariary, en dehors des cas irréguliers cités, constituent des dépenses obligatoires après évaluation des leurs caractères échu, certain, liquide et non sérieusement contesté.

Toutefois, en l'absence d'ordonnateur, en l'occurrence un maire en exercice, ces dépenses n'ont pu faire l'objet de mandatement ni de paiement. De plus, l'examen des comptes communaux au 30 octobre 2024 révèle une situation financière critique : une encaisse totale de 41 millions d'Ariary. En conséquence, la commune se trouve dans l'incapacité manifeste d'honorer l'ensemble des arriérés dus.

Face à cette impasse, par avis n° 4/2024/AVIS/TF/TOA du 06 décembre 2024, le Tribunal a jugé pertinent de limiter le paiement des arriérés à une période de 12 mois par agent concerné, pour l'exercice en cours. En effet, il invite le chef de district d'Amparafaravola, en tant que représentant de l'État, à procéder à un mandatement d'office à hauteur de 27 784 000 Ariary, montant correspondant à cette prise en charge partielle. Enfin, la commune est mise en demeure d'inscrire, dans son prochain budget, les crédits nécessaires pour régulariser les montants restants au titre des dépenses obligatoires non couvertes en 2024.

1.4.Lettre du président sur la compétence budgétaire du gouverneur par intérim- Région Atsinanana – Gestion 2024

Saisi par le Trésorier général de Toamasina par lettre n°1215-2024-MEF/SG/DGT/DCP/TG 16.10 en date du 16 octobre 2024, le Tribunal Financier de Toamasina a été amené à se prononcer sur la compétence du gouverneur par intérim de la région Atsinanana à adopter un budget régional, au même titre qu'un gouverneur en exercice.

Après examen des dispositions légales et réglementaires applicables, le Tribunal a rappelé que, conformément à l'article 154 de la Constitution, la direction de la région revient au gouverneur, dont les responsabilités incluent, selon l'article 7 du décret n°2019-1866, l'identification, la programmation et la mise en œuvre des activités de développement à l'échelle régionale. Le budget régional, quant à lui, est considéré comme l'expression directe de cette politique de développement, conformément à l'article 18 du décret n°2015-959.

Toujours selon ce cadre juridique, le gouverneur est au cœur du processus budgétaire : il élabore les documents budgétaires, les soumet pour avis au contrôle financier, puis les transmet au préfet territorialement compétent, comme prévu à l'article 110 du même décret.

S'agissant du gouverneur par intérim, aucune disposition explicite ne lui reconnaît le pouvoir d'adopter un budget régional. D'ailleurs, le décret n°2024-1658 du 18 septembre 2024 limite ses attributions à l'expédition des affaires courantes et au paiement des dépenses obligatoires.

Or, cette notion d'affaires courantes est exclusivement jurisprudentielle, et le Tribunal a rappelé, par analogie avec l'avis n°07-HCC/AV du 7 septembre 2018, que le rôle de l'intérimaire est d'assurer uniquement la continuité minimale des services publics, par des mesures urgentes et limitées. Dans cette optique, l'adoption d'un budget rectificatif ou additionnel ne relève pas des affaires courantes, et ne saurait être entreprise durant l'intérim, sauf intervention du représentant de l'État, qui dispose du pouvoir de saisine du Tribunal Financier en cas de besoin, conformément à l'article 166 de la loi n°2001-025.

Enfin, le Tribunal estime que l'absence d'un nouveau budget n'entrave pas le fonctionnement de la région, tant que le budget primitif antérieur reste en vigueur et que les dépenses obligatoires sont assurées.

En conséquence, le gouverneur par intérim n'a pas la compétence légale pour adopter un budget régional, cette prérogative restant exclusivement attachée à un gouverneur en fonction.

1.5. Lettre du Président sur la validité de la délibération et du budget primitif 2025 de la commune urbaine de Toamasina adoptée par des membres du conseil municipal démissionnaires d'office-Commune urbaine de Toamasina – Gestion 2025

Par lettre en date du 15 janvier 2025, le Trésorier général de Toamasina a sollicité l'avis du Tribunal Financier sur la validité de la délibération ayant adopté le budget primitif 2025 de la Commune urbaine de Toamasina, laquelle a été votée par l'ancien conseil municipal.

Bien que le Tribunal ait rappelé que la validation ou l'annulation d'un acte pouvant relevé du contentieux administratif n'entre pas dans ses attributions, il a néanmoins fourni des éléments d'analyse juridique permettant d'éclairer les autorités compétentes sur la situation.

Tout d'abord, le Tribunal a rappelé que, conformément à l'article 86 de la loi n°2014-020, un conseil municipal ne peut délibérer valablement qu'en présence de plus de la moitié de ses membres. De plus, selon l'article 107 de cette même loi, la démission, qu'elle soit volontaire ou d'office, entraîne la vacance du siège.

C'est précisément sur ce point que l'attention se porte : l'article 309 de la loi n°2014-020 prévoit en effet que les membres du conseil municipal sont démissionnaires d'office dès lors que leur candidature aux élections municipales est validée par l'OVEC, l'organe en charge de l'enregistrement des candidatures.

Cette disposition a été confirmée par l'avis n°01-HCC/AV du 25 janvier 2024 qui précise que la démission prend effet à compter de la publication officielle des listes de candidats par l'OVEC.

Or, dans le cas d'espèce, il ressort de la vérification effectuée par le Tribunal que la majorité des membres du conseil ayant voté le budget 2025 (soient 14 sur 18) étaient candidats aux élections municipales du 11 décembre 2024. Leurs candidatures ont été enregistrées et rendues

publiques les 21 et 27 septembre 2024. Cela signifie qu'à ces dates, ils étaient automatiquement démissionnaires d'office, comme le prévoit la loi.

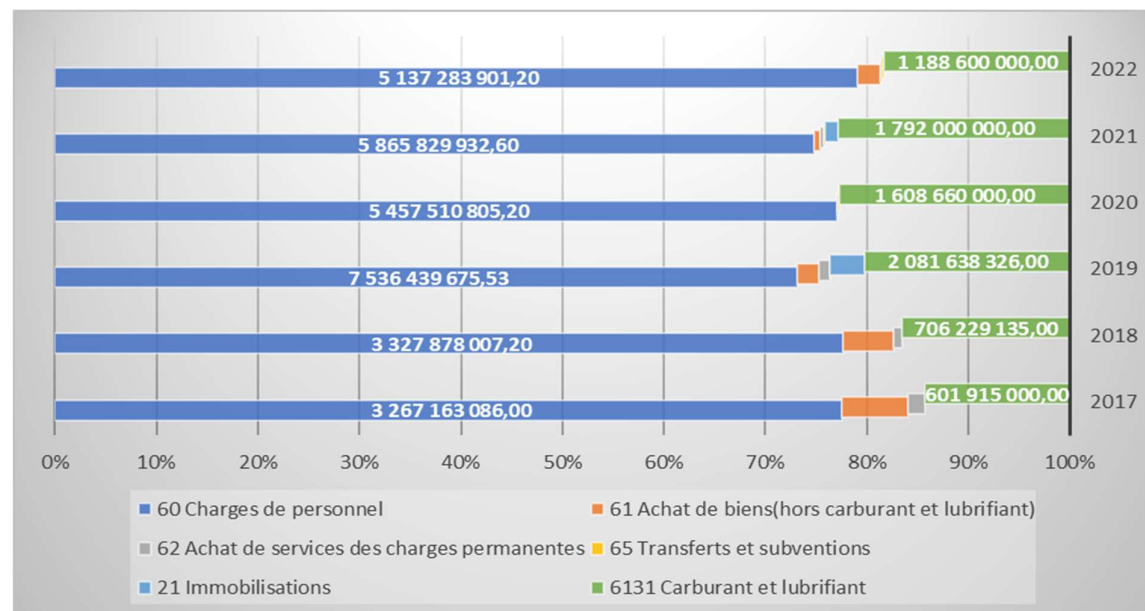
En conséquence, la participation de ces membres démissionnaires à la séance de vote du budget du 01 octobre 2024 pourrait entacher la délibération d'irrégularité, dès lors qu'ils n'avaient plus qualité à siéger ni à voter.

Le Tribunal Financier ne s'est pas prononcé sur la légalité formelle de la délibération concernée, mais souligne que la majorité des conseillers municipaux présents lors du vote du budget 2025 étaient, à cette date, démissionnaires d'office du fait de leur candidature aux élections. Cette situation soulève donc une possible irrégularité de la procédure d'adoption, dont l'appréciation relève des autorités compétentes.

2. Contrôle de gestion des ressources humaines de la CU de Toamasina : une problématique à fardeau financier non soutenable

Malgré ses potentialités et son statut de capital économique de Madagascar, la commune urbaine de Toamasina (CUT) n'arrive plus à assurer correctement ses missions de services publics. Aucun investissement n'est réalisé par la commune depuis plus de 5 ans. Les ressources financières de la commune ne suffisent plus à couvrir les charges de fonctionnement, dus aux lourdes dépenses de personnel qui représentent plus de 78% des dépenses totales.

Graphique 3. Evolution des dépenses (grands postes) de la commune (en Ariary)



Sources : Comptes administratifs de la CUT de 2017 à 2022

De plus, la commune se trouve souvent dans une situation d'insolvabilité, plus particulièrement dans l'impossibilité d'honorer à temps les salaires des employés et les charges sociales. Un tel contexte engendre des grèves à répétition des employés pour réclamer le paiement des arriérés de salaire qui peut aller jusqu'à 09 mois de retard.

Nonobstant les mesures prises par les responsables de la commune pour contrecarrer ces difficultés, la situation ne semble pas s'améliorer pour autant, voire s'empirer. A titre d'illustration, depuis 2020, une réduction moyenne de 3% a été enregistrée sur l'effectif, contre une augmentation de 30% en 2019, alors que la masse salariale a connu une hausse moyenne

de 8 % pendant cette période. Aussi, le tribunal financier de Toamasina a programmé le présent audit afin de mettre en évidence le dysfonctionnement de la gestion des ressources humaines de la CUT qui pourrait compromettre l'accomplissement de ses missions en tant que collectivité territoriale décentralisée, tout en évaluant le caractère régulier des opérations y afférentes.

La mission porte sur l'ensemble des procédures et systèmes liés à la gestion des ressources humaines de la CUT ainsi que des stratégies tendant à la maîtrise des coûts qui s'y rattachent. Une période de 6 ans (2017 à 2023) a été retenue pour appliquer les différentes évaluations et elle concerne la gestion des trois dirigeants à la tête de la mairie de Toamasina, dont deux maires élus et un président de la délégation spéciale.

Au vu de l'objectif principal de l'audit qui est d'évaluer la performance et la régularité de la gestion des ressources humaines de la commune, la mission arrive aux constatations, conclusions et recommandations suivantes :

2.1. Une gestion des ressources humaines anarchique, au détriment de la performance

La bonne gestion des ressources humaines s'apprécie à la procédure de recrutement, à la gestion de carrière selon les obligations légales ainsi qu'au suivi régulier et à l'encadrement performant de l'ensemble de son personnel.

2.1.1. Recrutement basé sur une pratique peu orthodoxe

La phase de recrutement consiste à s'assurer la suffisance en qualité et en quantité des ressources humaines.

Le recrutement est a priori marqué par le défaut d'évaluation préalable des besoins tant en termes d'effectifs qu'en termes de qualification requise pour chaque poste. En l'occurrence, les journaliers sont recrutés suivant le plafonnement de l'effectif annexé au projet de budget résultant de la concertation entre deux directions à savoir la DAF et la DRH, sans consultation des besoins des services opérationnels. Tandis que le recrutement du personnel permanent n'est limité qu'à la disponibilité des postes budgétaires.

La procédure de recrutement se caractérise par un népotisme marqué dans la gestion des ressources humaines, ainsi que par l'absence de cadre formel. L'embauche s'effectue généralement à la suite d'interventions de personnalités influentes, tant internes qu'externes à la commune. En raison de liens de parenté ou de pratiques de clientélisme politique, ces sollicitations, généralement verbales, sont validées par une simple note de service du directeur ou du chef de service, sans aucun critère objectivement prédéfini et tout en négligeant le profil du présumé « candidat ».

S'agissant de l'intégration dans le personnel permanent, celle-ci s'opère par voie de reclassement suivant un système d'évaluation non formalisé dont des critères semi-uniformisés - ancienneté allant de six années de service et assiduité - sans qu'il y ait une grille d'évaluation officielle.

Il résulte que ces pratiques mettent en avant non seulement la mauvaise répartition du personnel et l'inadéquation profil et emploi mais encore la création de nouveaux postes non prévus dans l'organigramme de la commune.

Effectivement, une concentration excessive de personnel a été observée dans certaines directions, notamment au Secrétariat général, qui recense 357 agents, majoritairement

permanents, et à la Direction des affaires financières, qui en compte 223, tandis que d'autres directions ne disposent que de moins de 10 agents.

Cette répartition déséquilibrée s'accompagne d'une inadéquation manifeste entre les profils et les postes occupés. À titre d'exemple, certains chefs de service ne disposent que du Certificat d'études primaires élémentaires (CEPE), tandis que des chefs de section ne sont titulaires que du Brevet d'études du premier cycle (BEPC).

Par ailleurs, la multiplication des agents affectés en tant que « gens de maison » auprès des responsables communaux reflète un recours à des emplois en dehors de l'organigramme officiel adopté par la commune.

Dans un souci de performance du processus de recrutement, à combiner avec un engagement fort des dirigeants pour l'éthique, le tribunal recommande à la commune de :

-  *Procéder de manière périodique à une évaluation fiable des besoins réels suivant une logique budgétaire soutenable avant la fin de l'année 2025 ;*
-  *Dresser pour chaque poste une fiche de fonction décrivant entre autres les responsabilités, les relations hiérarchiques et fonctionnelles, le profil de l'agent, les critères de sélection et d'évaluation pertinents afin de procéder à une judicieuse répartition du personnel jusqu'à la fin du premier semestre 2026 ;*
-  *Adopter avant la fin du premier semestre 2025, un système de recrutement formalisé et transparent, caractérisé par des procédures basées sur le mérite et la diffusion systématiquement de la liste des candidats retenus et leur qualification pour chaque poste ;*
-  *Mettre en place, avant le second semestre 2025, un mécanisme permettant aux citoyens et aux candidats de signaler les cas de népotisme et d'abus accompagné de mesures de sanction pour les responsables impliqués dans des pratiques népotiques.*

2.1.2. Gestion administrative du personnel irrégulière et dépourvue d'efficacité

L'analyse de la gestion administrative du personnel de la commune met en évidence plusieurs défaillances telles que le manquement à l'obligation d'affiliation aux organismes de sécurité sociale, la non-performance de la gestion de carrière du personnel et l'utilisation abusif de statut de journaliers.

L'audit a révélé que les agents non permanents, communément appelés « journaliers », ne bénéficient d'aucune couverture sociale ou médicale, notamment auprès de la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNaPS) et de l'Organisation médico-sociale interprofessionnelle (OMSI). Ils ne peuvent prétendre ni à une assistance médicale ni à une pension de retraite. Ce refus délibéré de la commune de procéder à leur affiliation et déclaration auprès de ces organismes constitue un manquement aux obligations légales de la commune en tant qu'employeur, l'exposant inmanquablement à des situations conflictuelles voire contentieuses.

Toutefois, force est de constater que le recours aux « journaliers » s'étend abusivement à des fonctions permanentes, voire stratégiques et décisionnelles, telles que celles de directeur ou de chef de service. Certains agents conservent ce statut précaire jusqu'à la retraite, bien que leurs contrats présentent les caractéristiques d'un contrat à durée indéterminée, au sens de l'article 9 du Code du travail. Leur situation administrative demeure volontairement non régularisée par la commune, principalement pour limiter les charges salariales, jugées moins conséquentes que

celles liées à un agent permanent appointé au mois. Ce choix prive les intéressés de leur droit à l'appointement au mois et à une éventuelle intégration dans la fonction publique. Pour sa part, la commune risque une amende d'Ar 500 000 à Ar 2 000 000, au regard de l'article 257 du code du travail.

Par ailleurs, les structures chargées de la gestion administrative du personnel au sein de la commune sont défaillantes, voire inopérantes, en raison du manque d'effectifs dans certains services, comme celui de la gestion des carrières, et de la non-exécution des missions qui leur sont attribuées. Le comité de gestion des ressources humaines, par exemple, censé intervenir dans les décisions relatives à la promotion, à l'intégration, aux sanctions, au suivi des contrats et à l'instruction devant le Conseil de discipline, ne s'occupe en pratique que de ce dernier volet, négligeant l'ensemble de ses autres attributions.

Au sein du service du personnel, les dossiers des agents sont incomplets et mal classés, ce qui limite l'efficacité du suivi et le contrôle du respect des règles en vigueur. Parmi les dysfonctionnements relevés figure le non-respect de la réglementation relative aux congés, notamment l'absence de planning formel. Près de la moitié des agents permanents (491 sur 900) ne prennent pas les quinze jours de congé annuels obligatoires. Cette non-jouissance, souvent « volontaire », entraîne un cumul de reliquats de congé, qui, chez les agents journaliers régis par le Code du travail, devrait entraîner une prescription du droit, non appliquée par la commune.

De surcroît, bien qu'un service de suivi et d'évaluation ait été mis en place, toute évaluation individuelle demeure impossible en raison de l'absence de prise en compte de la qualification personnelle lors de l'embauche. Cette lacune conduit à des décisions de promotion souvent perçues comme arbitraires. En outre, l'identification des besoins de perfectionnement s'avère difficile, ce qui empêche de planifier des actions de formation ciblées et réellement porteuses en termes de retour sur investissement.

Afin d'instaurer une gestion administrative régulière, équitable et méritocratique, le tribunal recommande à la commune de :

-  *S'acquitter de ses obligations d'affiliation de ses employés auprès de la CNaPS et de l'OMSI avant la fin de l'année 2026.*
-  *Renforcer l'effectif du service en charge de la gestion de carrière (par voie de mobilité interne) tout en le dotant des moyens matériels appropriés au plus tard fin 2025 ;*
-  *Planifier les congés du personnel et se conformer à la réglementation en la matière au plus tard à la mi-2026 ;*
-  *Procéder, avant la fin de l'année 2025, à l'évaluation des performances du personnel afin de profiter des améliorations attendues des formations dispensées et d'asseoir une promotion méritante ;*
-  *Limiter strictement l'engagement des agents journaliers aux emplois intermittents à partir du second semestre 2025.*

2.1.3. Situation chaotique du système de suivi et encadrement du personnel

L'audit a relevé que des notes de service sans portée contraignante ont remplacé un règlement intérieur formel. Au mépris de l'obligation légale d'assiduité et de plein emploi, ce vide normatif entraîne un absentéisme élevé, notamment chez les agents de terrain (980 sur 2118), non soumis à un compte-rendu officiel quotidien et adeptes de pratiques de pointage irrégulières : pré-cochage et régularisation rétroactive.

Un Conseil de discipline a été institué par l'arrêté n°029-21/CUT-I du 21 mai 2021, avec une autorité étendue à l'ensemble du personnel communal. Cette extension de compétence, non conforme à la réglementation, a néanmoins conduit à plusieurs sanctions, dont quatre licenciements (un fonctionnaire, deux journaliers et un contractuel) et deux suspensions de solde. En réalité, seuls les journaliers relèvent de l'autorité disciplinaire communale, tandis que les fonctionnaires et agents non encadrés doivent être déférés au Conseil de discipline relevant de la fonction publique. Ainsi, en 2023, près de 51 % du personnel échappait à la compétence disciplinaire de la commune.

Par ailleurs, la commune éprouve des difficultés à appliquer des sanctions, telles que le licenciement, à l'encontre des agents relevant du Code du travail. Cette incapacité s'explique principalement par les contraintes financières liées au respect des droits légaux des travailleurs. En conséquence, des cas d'absentéisme non justifié demeurent impunis, ce qui compromet le principe d'équité et grevant inutilement les finances de la commune par le paiement d'agents sans prestation effective.

Afin de contenir toutes déviances comportementales et pour permettre d'avoir une totale mainmise sur l'ensemble du personnel, le tribunal recommande à la commune de prendre les mesures suivantes avant la fin de l'année 2025 :

-  Désigner au niveau de chaque direction un/des représentant(s) de la DRH afin de faciliter l'encadrement et permettre une supervision plus constante et rapprochée ;
-  Adopter un règlement intérieur faisant autorité à l'ensemble du personnel ;
-  Procéder à la réforme des procédures et sanctions disciplinaires conformément aux dispositions légales.

2.2. Un système de rémunération opaque, peu efficace et favorisant l'inégalité entre employés

Le système de rémunération de la CUT est reprochable de manière qu'il expose la commune à des risques juridiques pouvant lui coûter chers. D'autre part, la procédure de paiement permet facilement le phénomène d'absentéisme, et les départs de la personne placent la commune devant un dilemme financier.

2.2.1. Régime de rémunération exposant la commune à des risques d'ordre juridique et financier

Malgré l'existence d'un décret annuel fixant le Salaire Minimum d'Embauche (SME), pris par le ministère en charge de la fonction publique, le tribunal a constaté sa non-application par la Commune à l'ensemble de ses travailleurs journaliers. Ce manquement perdure au moins jusqu'au paiement du salaire du mois de mai 2021 pour les personnels non permanents. Cette situation, en violation manifeste des textes en vigueur, expose la Commune à des risques juridiques significatifs, tout en pénalisant les agents concernés, qui subissent également des retards importants dans le paiement de leur rémunération.

En effet, le contrôle de la présence et de l'assiduité du personnel repose sur un simple cahier de pointage, dont la tenue, souvent irrégulière et sujette à des falsifications (fiches antidatées, régularisations non justifiées), ne garantit pas la fiabilité nécessaire au traitement des paies, en particulier pour les non-permanents. La situation est encore plus problématique pour les agents de terrain, qui représentent plus de 980 personnes, en l'absence de mécanisme de contrôle effectif de leurs tâches et présences. Les rapports journaliers ne sont pas systématiquement transmis aux supérieurs, et l'absence de règlement intérieur combinée au manque de moyens matériels pour assurer un suivi rigoureux aggrave la situation.

Le traitement des avancements des personnels permanents présente régulièrement un décalage entre la date des arrêtés émis par la DRH et leur prise en compte par la DAF dans les traitements salariaux. Pour se dégager de la responsabilité souvent attribuée à ses services, la DRH a instauré une pratique informelle consistant à remettre directement les arrêtés aux agents, les contraignant à assurer eux-mêmes le dépôt auprès du service financier.

Il a été constaté également que plusieurs agents, bien qu'engagés et rémunérés par la commune, sont affectés à des missions ne relevant pas de ses compétences légales, telles que des postes dans des établissements scolaires publics (EMP Romoalo, Préscolaire Tsaratsiry) ou encore à la préfecture pour la délivrance de cartes d'identité nationale, une prérogative de l'État central. Ces affectations contreviennent à l'article 28 de la loi organique sur les collectivités, qui limite le rôle de la commune à la gestion des infrastructures sociales et éducatives de base, ainsi qu'aux dispositions du décret n° 2005-507 sur les positions réglementaires des fonctionnaires. Les agents concernés ne sont ni détachés ni mis à disposition selon les procédures prévues, et leur situation n'est encadrée ni par le statut des agents non encadrés, ni par le code du travail. Cette pratique, qui échappe au contrôle direct de la commune, engendre une charge financière mensuelle d'environ Ar 13 400 000 pour 41 agents (17 journaliers et 24 permanents), sans réelle valeur ajoutée pour les missions propres à la collectivité.

Toutes ces situations augmentent significativement les risques de fraude, notamment l'existence potentielle de salariés fictifs, et traduisent une gestion désorganisée des paiements. Afin d'y remédier, le tribunal recommande à la commune de mettre en œuvre les actions suivantes :

-  *Mettre en place un système informatisé de gestion des ressources humaines ;*
-  *Procéder à la réorganisation des services en charge de la gestion du personnel de telle sorte que la gestion de paie et la gestion du personnel relève de la direction de ressources humaines ;*
-  *Limiter strictement la prise en charge de la rémunération à celle du personnel en service au sein de la commune.*

2.2.3. Départ du personnel : un vrai dilemme financier

La gestion de départ du personnel constitue pour la commune une décision à grand défi financier sachant que chaque départ a des coûts pour la commune d'une part et un moment de régularisation de la situation de l'agent, notamment les arriérées de salaires et de cotisation sociales.

Depuis mai 2010, la Commune urbaine de Toamasina n'a effectué aucun versement de cotisations sociales, malgré les retenues mensuelles opérées à la source sur les salaires des employés. Bien qu'une tentative de régularisation ait été amorcée en collaboration avec l'État central, aucune avancée concrète n'a été enregistrée à ce jour. Cette situation, aggravée par une situation financière critique et un sureffectif de personnel, empêche la commune de remplir ses

obligations sociales, privant de nombreux agents retraités de leurs droits à pension. Il en résulte une inquiétude croissante parmi les futurs retraités et une multiplication des litiges judiciaires à l'encontre de la commune.

Par ailleurs, l'accumulation importante d'arriérés de salaires, tant pour les agents journaliers que pour les permanents. Les nouveaux employés doivent attendre plusieurs mois avant de percevoir leur premier salaire, ce qui engendre des disparités dans les montants dus à chacun. La commune ne dispose d'aucun mécanisme fiable pour suivre de manière précise les arriérés de salaires et les charges sociales. Cette lacune empêche l'identification des montants dus et compromet la capacité de la commune à verser les soldes de tout compte en cas de départ volontaire ou de licenciement.

Face à cette impasse, une pratique informelle a été instaurée, consistant à négocier avec les agents afin qu'ils restent en poste jusqu'au règlement progressif de leurs arriérés, même en l'absence de présence effective. Ce compromis affaiblit considérablement le pouvoir disciplinaire de l'administration, qui se trouve dans l'impossibilité de sanctionner ou de révoquer les agents absents ou indisciplinés. Afin d'éviter tout paiement d'indemnisation et surtout le paiement immédiat de solde de tout compte, une mesure récente impose désormais aux agents journaliers souhaitant démissionner de soumettre une lettre de démission au service des ressources humaines. Toutefois, en raison des contraintes financières persistantes, cette disposition ne peut être appliquée qu'à un nombre restreint d'agents.

Afin de se conformer à la législation du travail en vigueur à Madagascar et de permettre une restructuration efficace, il est recommandé à la commune de mettre en place un plan d'apurement des arriérés de paiement des cotisations sociales et des salaires.

2.3.La soutenabilité des charges de personnel : une question problématique négligée

Le système de recrutement et de rémunération en vigueur au sein de la commune révèle de sérieuses difficultés financières qui menacent son bon fonctionnement. Entre 2017 et 2022, la commune ne parvient à honorer, en moyenne, que la moitié de ses obligations liées aux charges de personnel, avec des paiements effectifs annuels s'élevant à 4,39 milliards d'ariary, contre des arriérés avoisinant 4,25 milliards d'ariary par an. Malgré cette situation préoccupante, les autorités communales demeurent peu réactives, se limitant à une gestion approximative de la masse salariale, principalement lors de l'élaboration budgétaire, sans mettre en place une véritable stratégie de pilotage financier.

2.3.1. Pilotage à vue de la masse salariale

L'audit met en lumière plusieurs dysfonctionnements majeurs dans le processus d'évaluation, de suivi et d'anticipation de la masse salariale. A ce titre, la pratique au sein de commune démontre à quel point le pilotage de masse salariale n'est pas la priorité majeure de la commune par rapport à la gestion de trésorerie.

Au niveau des prévision budgétaires, la commune évalue de façon arbitraire et incohérente la masse salariale alors que le seul outil de référence pour recruter reste les prescriptions budgétaires. Une sous-évaluation persistante de la masse salariale est constatée dans les prévisions budgétaires de la commune. Ce phénomène s'est particulièrement illustré en 2019, année durant laquelle la décision de recruter 535 agents supplémentaires — soit une augmentation de 30 % de l'effectif total — n'a été accompagnée que d'une hausse de 34 % des charges de personnel budgétisées. Cette prévision reste insuffisante, car elle n'intègre ni les

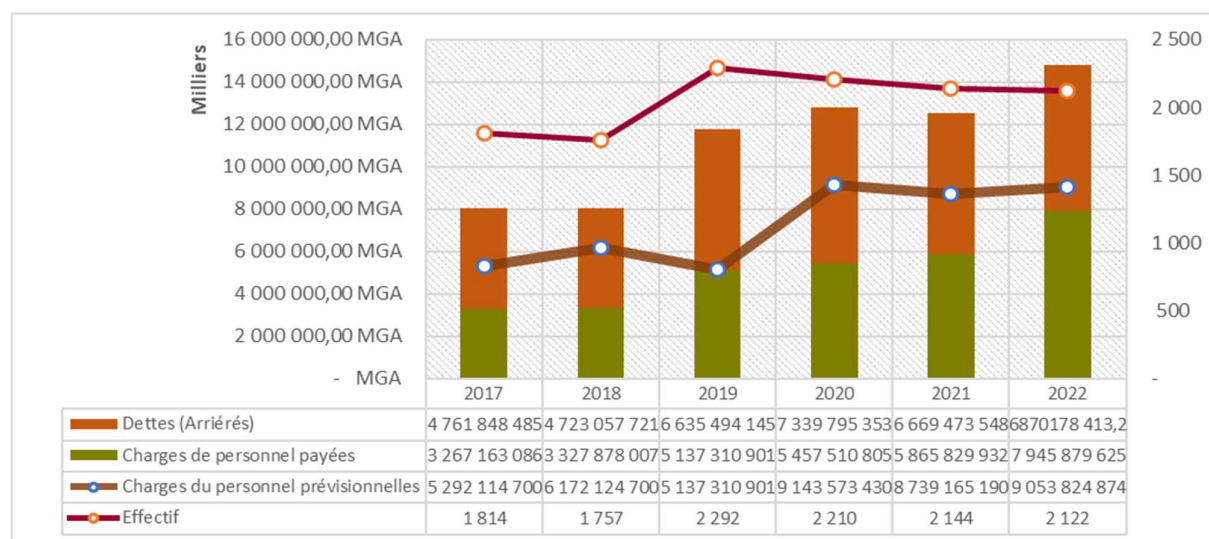
coûts liés à l'évolution des carrières (ancienneté, avancements, promotions), ni les arriérés de rémunération, pourtant évalués à 25 % du budget de 2018.

En conséquence, une mauvaise prévision de la masse salariale peut conduire à des décisions de recrutement occultant les conséquences financières réelles des engagements contractés envers les employés.

Par ailleurs, les données relatives à l'effectif ne sont à aucun moment mises en relation avec celles de la masse salariale. Les informations demeurent cloisonnées entre deux entités : la Direction des Ressources Humaines (DRH), qui gère l'effectif, et la Direction des Affaires Financières (DAF), en charge de la masse salariale. Aucune analyse, ni séparée ni croisée, de ces deux variables essentielles n'est réalisée. De ce fait, la DRH, malgré son rôle central, contribue faiblement au pilotage de la masse salariale.

Dans ces conditions, aucune décision stratégique ne peut être prise de manière éclairée en matière de pilotage de la masse salariale. En effet, bien que les effectifs soient restés stables depuis 2019, la masse salariale, elle, continue de croître de façon constante chaque année, traduisant un manque de maîtrise des facteurs qui influencent son évolution.

Graphique 4. Evolution de la masse salariale et l'effectif de la commune



Sources : Budgets, Comptes administratifs, Comptes de gestions (Exercices 2017 à 2022)

Il ressort de ce graphique que la commune n'arrive plus à honorer la totalité de sa masse salariale et se retrouve dans une situation d'endettement de plus en plus critique. Les arriérés de paiement représentent en moyenne plus la moitié de sa masse salariale.

La commune se trouve dans une situation où les autorisations budgétaires ne sont respectées que par rapport au paiement mais non par rapport à l'engagement. Le dépassement devient chronique et s'aggrave depuis 2019.

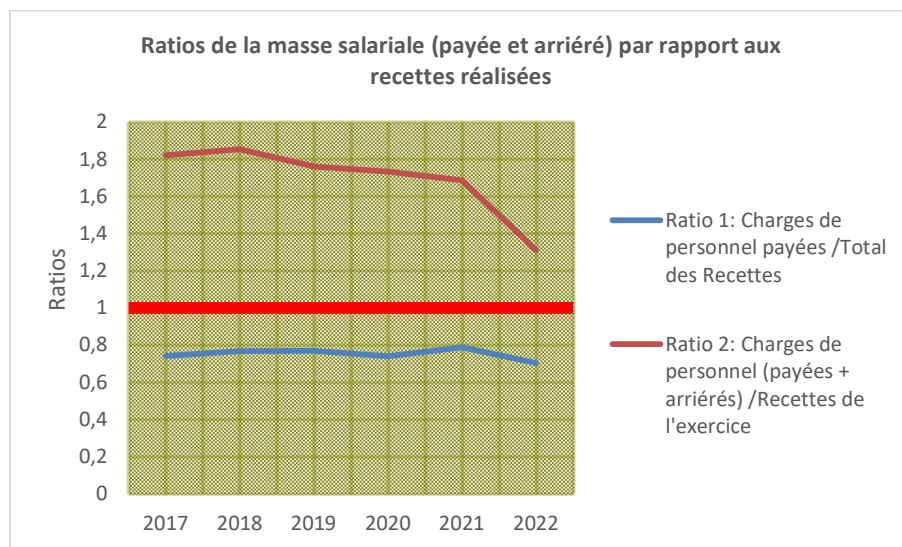
Afin d'éviter tout dérapage financier lié à la gestion des ressources humaines, le tribunal recommande à la commune de mettre au point, au plus tard fin 2025, un outil de pilotage de gestion adapté et fiable de la masse salariale permettant ainsi aux décideurs d'arbitrer efficacement entre la variation de l'effectif et le poids financier de tout engagement en matière de ressources humaines.

2.3.2. Evolution des charges de personnel en déphasage avec la capacité financière de la commune

Au-delà de la maîtrise de la masse salariale sus évoquée, la question de soutenabilité des charges du personnels peut s'apprécier également à travers la capacité de la commune de disposer des ressources suffisantes.

D'une part, en analysant le poids de la masse salariale aux recettes de la commune, force est de constater que la situation est très alarmante faisant état d'un ratio de 70,25% à 78,84%. Presque la totalité des recettes de la commune sont affectée aux charges de personnel. Dans le cas où les arriérés composant la masse salariale sont pris en compte, ce ratio montre que la situation n'est plus viable. Pour assurer ces charges, la commune doit trouver des financements complémentaires à hauteur d'au moins 63,49% au-delà des recettes réalisées annuellement.

Graphique 5. Ratios de la masse salariale (payée et arriéré) par rapport aux recettes réalisées



Sources : Comptes de gestion du comptable

D'autre part, quant à la trésorerie, le tribunal a observé que l'encaissement n'arrive plus à supporter les décaissements pour certains exercices. A titre d'illustration, en 2021, la caisse de la commune a connu un déficit de 306,6 millions d'ariary. Un recours au reliquat de l'exercice précédent était l'option privilégiée avec un niveau d'endettement très élevé.

Ces ratios montrent que la commune est en situation chronique de déficit mais dissimulée par le solde de trésorerie toujours positive et le système de décalage de paiement.

Pour faire face au déficit budgétaire dû à l'accroissement de la masse salariale, évalué à 5,81 milliards d'ariary par an, la commune après avoir recouru aux reliquats des autres exercices ne dispose aucune autre source de financement. Les salariés, à travers des impayés de leurs salaires et leurs cotisations sociales, financent en quelque sorte ce déficit. Ce financement est de l'ordre de 40% d'impayés de salaires et 60% d'arriérés de cotisations sociales.

Compte tenu de l'incertitude sur le recouvrement des recettes, la commune, à travers ce système de salariés créanciers, n'est pas à mesure d'établir un échéancier de paiement de ces arriérés. En conséquence, les employés admis à la retraite ne bénéficient pas systématiquement de leur

droit à la pension. Il fallait attendre plusieurs années, voir intenter une action en justice pour pouvoir jouir ce droit.

Il convient de rappeler que l'existence de ces salariés créanciers rend, en partie, difficile la prise de décision de redressement de la situation de la commune : procéder au licenciement nécessite à ce que la trésorerie de la commune arrive à supporter le solde de tout compte du personnel licencié, ou le maintenir au poste tout en sachant pertinemment qu'il a un risque d'absentéisme.

Comme cette situation n'est pas issue d'une convention entre les deux parties (commune et employés), ces derniers peuvent réclamer à tout moment leurs droits, et un risque de grève n'est pas à écarter.

Pour éviter d'empirer la situation financière de la commune et pour permettre à la commune d'apurer ces arriérés de salaire, la mission recommande aux responsables en charge de gestion des ressources humaines de procéder au gel, voire à la réduction de l'effectif, jusqu'au redressement de la situation financière de la commune.

2.3.3. Prise en charge totale des obligations légales de la commune : des scénarios du pire à craindre

En tant qu'employeur, la commune est tenue de garantir les droits de ses employés, notamment en ce qui concerne la part contrainte (salaires et charges sociales obligatoires) et la part maîtrisée (avancements d'échelon) de la masse salariale. Cependant, elle ne respecte pas l'ensemble des prescriptions légales en matière de gestion des ressources humaines, en particulier le salaire minimum d'embauche, la sécurité sociale, ainsi que les obligations liées aux éventuels litiges du personnel.

Dans l'hypothèse où la commune procéderait à une évaluation fiable de sa masse salariale, plusieurs scénarios critiques pourraient être envisagés, risquant d'aggraver davantage sa situation financière :

- Le respect du salaire minimum d'embauche : les journaliers, principale catégorie concernée, continuent d'être rémunérés sur la base de la grille salariale de 2019, alors que de nouvelles grilles ont été adoptées en 2022 et 2023. Le coût de la régularisation s'élèverait à 554 millions d'ariary. Le risque d'amende, conformément à l'article 257 du Code du travail, est estimé à 595 millions d'ariary.
- La couverture des régimes de retraites et de prévoyance sociale : depuis 2010, la commune a procédé au débauchage de tous ses personnels affiliés à la CNaPS. Entre 2017 et 2022, aucune cotisation sociale n'a été versée, malgré la retenue sur salaire appliquée à certains agents, notamment les ECD. En outre, il n'est procédé à aucun prélèvement de cotisation sur les salaires, en vue d'un reversement à l'OMSI au titre de la couverture médicale, ni pour les journaliers, ni pour les ECD.

Pour les personnels non permanents uniquement, le tribunal évalue à 56 882 160 Ariary les cotisations mensuelles dues par la commune à ces deux organismes (CNaPS et OMSI), soit 682 585 920 ariary par an.

À noter que, à l'exception de l'année 2022, la commune n'a pas non plus versé de cotisations sociales pour les agents non encadrés de l'État au cours des exercices examinés.

- La provision pour des situations litigieuses du personnel : La difficulté de la commune à honorer ses obligations vis-à-vis de ses employés peut devenir une source de litige dont la résolution ne profite certainement pas à la commune. Dans le cas où la commune opte pour le licenciement massif afin d'alléger le poids financier lié à la gestion des ressources humaines, notamment pour motif économique, et dans l'hypothèse de réduire à moitié l'effectif du personnel non-permanent¹⁰¹ ayant une ancienneté de moins de 5ans, la commune doit constituer une provision d'environ Ar 237 000 000,00 à titre d'indemnité de licenciement. Pour le même effectif, cette charge est équivalent à moins de 2 mois de salaires du poste de personnel non permanent.

Par rapport à ces trois scenarios, la masse salariale de la commune est estimée à 16,9 milliards d'ariary et représente plus le double des recettes moyennes recouvrées chaque année.

Cette situation montre à quel point la mauvaise évaluation de la masse salariale constitue la raison première de la difficulté financière de la commune. Par conséquent, le tribunal recommande à la commune de procéder immédiatement et de manière périodique à une évaluation exhaustive et sincère des charges de personnel pour une meilleure prise de décision, en tenant compte de toutes les obligations légales incombant à la commune.

¹⁰¹ Sur la base de l'effectif de 2022 : 1191

TITRE VI. AUTRES ACTIVITES

AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)

1. Contexte

Au cours de la 37ème réunion du Bureau du Conseil des Ministres du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) le 23 novembre 2023 à Lusaka- Zambie, Madagascar a été désigné pour siéger au sein de la Commission des Vérificateurs Externes du COMESA (COVEC) pendant la période 2024-2026 dont les membres sont composés des auditeurs des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) conformément à la Charte de la COVEC.

Pour cette année 2025, la Cour des Comptes de Madagascar entame sa deuxième année en tant que membre de la COVEC. Cette commission est composée de quatre Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) représentant chacun un pays membre du COMESA : l'Ouganda, le Malawi, la Tunisie et Madagascar. La Cour des comptes représente l'ISC de Madagascar au sein de cette instance.

La COVEC a pour mandat d'auditer les comptes du Secrétariat du COMESA et ses Institutions en application de l'article 169 du Traité du COMESA.

2. Objectifs de l'audit

Les objectifs de l'audit sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives en ce qui concerne la situation financière, les performances financières et les flux de trésorerie du COMESA, conformément au cadre d'information financière appliqué.

L'objectif de l'audit est également d'exprimer une opinion indépendante sur les états financiers qui sont préparés conformément aux normes internationales d'information financière (IFRS) et aux exigences des Régulations financières du COMESA et de la Charte de la COVEC. Ces états financiers comprennent l'état de la situation financière, l'état des produits et dépenses et autres éléments du résultat global, l'état des variations des fonds accumulés, l'état des flux de trésorerie pour l'exercice clos et les notes afférentes aux états financiers, qui comprennent un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

La conformité avec les principales réglementations du COMESA ci-dessous fait également partie de l'audit :

- Traité du COMESA ;
- Règlement financier et procédures financières du COMESA ;
- Décisions du Conseil du COMESA ;
- Autres politiques, règlements, procédures, normes et directives du COMESA.

3. Méthodologie et approche

L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), au manuel d'audit de la COVEC.

L'audit comprend :

- L'examen des systèmes de contrôle interne, de la structure de gouvernance et des processus d'affaires ;

- L'examen des systèmes de contrôle interne, la structure de gouvernance et les processus opérationnels ;
- L'évaluation de la présentation globale des états financiers et examiner les éléments probants à l'appui des comptes et des informations fournies dans les états financiers ;
- L'évaluation des principes comptables utilisés et les estimations significatives faites par la Direction ;
- L'examen des preuves à l'appui de la conformité, dans tous les aspects importants, aux lois et réglementations pertinentes qui peuvent être portées à l'attention de l'auditeur ;
- L'examen et vérification physique des projets et programmes mis en œuvre ; et
- L'examen de la mise en œuvre des recommandations d'audit précédentes.

Une approche d'audit axée sur les risques a été privilégiée afin d'optimiser la couverture des domaines les plus exposés.

4. Résultats de l'audit

A l'issue des travaux d'audit, la Commission des Vérificateurs Externes du COMESA (COVEC) ont produit les livrables suivants :

- "Management letter" relative à l'audit des états financiers du COMESA et ses Institutions arrêtés au 31 décembre 2024 ;
- Rapport sur les états financiers du COMESA et ses Institutions arrêtés au 31 décembre 2024.

Il est à noter que les Institutions du COMESA objet de l'audit sont les suivants :

- COMESA Secrétariat, à Lusaka -Zambie ;
- COMESA Compétition Commission (CCC) à Lilongwe – Malawi ;
- COMESA Court of Justice (CCJ) à Lusaka -Zambie;
- COMESA Federation of Women in Business (COMFWB) à Lilongwe – Malawi.
- Africa Leather and Leather Products Institute (ALLPI) à Addis-Ababa- Ethiopie;
- COMESA Regional Investment Agency (RIA), Le Caire-Egypte.

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

La République de Madagascar a obtenu un financement de 143 millions USD dont 140 millions USD à titre de crédit du groupe de la Banque Mondiale et 3 millions USD à titre de don du GFF pour mettre en œuvre le Projet de Gouvernance Digitale et de Gestion de l'Identité des Malagasy (PRODIGY).

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

La mise en œuvre du projet est prévue pour 4 ans allant jusqu'en décembre 2024 mais faisant suite à une extension des délais, le projet ne prendra fin qu'en 2026.

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

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

La Cour des Comptes en tant qu'Organe de contrôle externe des Finances Publiques assurant les missions dévolues aux Institutions Supérieures de Contrôle, membre de l'INTOSAI, a été chargée de la vérification de performance et des atteintes de résultats relative à ce projet PRODIGY ainsi que celle des pièces justificatives des dépenses remboursables en vue de déterminer les montants à décaisser par la Banque Mondiale. En effet, en vertu de la Loi organique sur la Cour Suprême, en ses articles 276 à 284, la Cour des Comptes contrôle les finances de l'Etat et les Organismes publics y rattachés et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances.

La vérification a été axée principalement sur l'atteinte des valeurs cibles et l'état d'avancement des activités des deux composantes au moment des missions de vérification.

La Cour a effectué deux missions de vérification objet qui se sont déroulées respectivement du 07 au 15 Octobre 2024 pour la cinquième mission et du 27 mars au 11 avril et 30 Avril 2025 pour la sixième mission.

1. Cinquième mission de vérification du 07 au 15 octobre 2024

L'objectif de la cinquième mission de vérification est de vérifier l'atteinte des valeurs cibles 2021, 2022, 2023 et 2024 des cinq PBCs non encore atteintes lors des missions précédentes et de préciser l'avancement des travaux des différents PMOs en octobre 2024. Sans être exhaustif, les autres points d'attention sont :

- Le suivi des recommandations des missions de vérification précédentes ;
- Le suivi des documents reçus avant la mission notamment le suivi des activités nouvelles du PRODIGY à travers le PTBA 2024 approuvé par la Banque Mondiale, les rapports de suivi financiers trimestriels de l'UCP dont le dernier disponible s'arrête fin juin 2024 (couvrant la période 01 avril au 30 juin 2024), les différents avant-projets de décrets ;

- L'entrée des données de vérification (documents de preuve, documents reçus, Meeting Notes, etc.) dans la plateforme 'Back-End client', une bibliothèque numérique et outil de gestion structurant les vérifications de la Cour et collectant tous les éléments de preuve nécessaires à la vérification de l'atteinte des valeurs cibles des cinq indicateurs PBC ;
- La vérification des éléments spécifiques mentionnées dans le précédent rapport à savoir :
 - PBC 1.1 : l'atteinte du PBC1 valeur 2021 mais cette fois, après la restructuration du 06 juin 2024 (voir Section 2 'Contexte') où seul le décret NUI personnes physiques doit être adopté ;
 - PBC 1.2 : l'atteinte du PBC1 valeur 2022, sur le test et la validation du CNECI (Centre National de l'Etat Civil et de l'Identité) sur le prototype du système de l'architecture IDMS ;
 - PBC 4.1 : l'adoption de la Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC).

La situation des atteintes de valeurs cibles au cours de la cinquième mission vérification se présente ainsi :

Tableau 28. Etat de l'atteinte des valeurs cibles des 5PBC

PBC PAD	Valeur cible PAD	Sources de vérification	Protocole de vérification PAD	Vérification
PBC 1. Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management - ID-M) (Texte)	2021. Adoption et Adoption et publication d'un décret par le Bénéficiaire portant sur le nouvel identifiant (NUI) pour les individus ET déploiement de cet NUI par la publication d'un manuel standardisé des opérations.	• Décret adopté et publié par le Bénéficiaire • Manuel opérationnel publié	PBC 1.1 : La valeur cible est atteinte • (i) lorsqu'un acte réglementaire établissant le numéro d'identification unique pour les personnes physiques est adopté et publié et • (ii) le manuel standardisé des opérations pour l'introduction et l'utilisation de l'UIN pour toutes les parties concernées est publié et diffusé aux entités de l'état civil et aux agences gouvernementales concernées (tribunaux)	Valeur 2021 non atteinte
	2022. Mise en place d'une architecture de système de gestion de l'identité conforme aux normes d'interopérabilité de l'UGD et validée par le Centre National de l'Etat Civil et de l'Identité (CNECI)	• Normes d'interopérabilité • Architecture du système ID-M élaboré conformément aux Normes d'interopérabilité	PBC 1.2 : Les normes d'interopérabilité définissent les normes et standards sur l'échange de données et la communication des systèmes d'information qui interagissent avec les systèmes et bases de données du gouvernement. Ces normes sont publiées par la DGU et comprennent des normes sur le développement, la performance et la disponibilité des services, la sécurité des	Valeur 2022 non atteinte

PBC PAD	Valeur cible PAD	Sources de vérification	Protocole de vérification PAD	Vérification
			échanges. L'architecture du système ID-M est considérée comme mise en œuvre lorsque • (i) elle a été testée et validée par le CNECI sur des sites pilotes et déclarée prête à être déployée et • (ii) le rapport de test de la version prototype de la DGU est disponible	
	2023. Publication d'un audit de performance du système de gestion de l'identité (ID-M), par une firme d'audit indépendante ET préparation d'un rapport d'audit pour publication sur le site web de l'UGD	• Dossiers de recrutement du Cabinet • Rapport d'audit de performance, sous la supervision de la Cour • Publication sur le site web de l'UGD	PBC 1.3 : ce PBC est considéré comme atteint lorsque • un cabinet indépendant a été recruté pour réaliser un audit de performance du système de gestion de l'identité à Madagascar, et • (ii) le rapport d'audit final est mis à disposition du public en ligne sur le site du gouvernement Dossiers de recrutement du Cabinet	Valeur 2023 non atteinte
PBC 2. Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique (Texte)	2021. Adoption et publication d'un décret par le Bénéficiaire portant création de l'UGD et de son cadre institutionnel ET adoption et publication du manuel des normes des services numériques	• Un décret pris en Conseil du gouvernement portant création de l'UGD • Un manuel des normes de service numérique établi	PBC 2.1 : L'indicateur est considéré comme atteint si • (i) un acte réglementaire portant création de l'unité est adopté et publié, et définit l'UGD comme un établissement public, autorisé à réaliser des opérations industrielles et commerciales, doté d'une autonomie financière et capable de concurrencer le secteur privé pour attirer des talents et des ressources humaines et • (ii) les normes de service et le manuel des normes numériques de la DGU sont disponibles en ligne	Valeur 2021 atteinte
	2022. Déploiement par l'UGD d'un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne), offrant des services multimodaux	Rapport justificatif du déploiement du Portail public	PBC 2.2 : L'indicateur est considéré comme atteint lorsque • (i) un portail gouvernemental unique est disponible publiquement et opérationnel au moins 3 mois avant la période de vérification et • (ii) les principales informations du site sont accessibles à partir d'un téléphone, en utilisant un accès adéquat avec une mauvaise connectivité (exemple vocal ou SMS) et	Valeur 2022 atteinte

PBC PAD	Valeur cible PAD	Sources de vérification	Protocole de vérification PAD	Vérification
			(iii) au moins 1.000 visiteurs ont consulté le portail ou reçu des informations en utilisant un accès adéquat avec une mauvaise connectivité (exemple vocal ou SMS)	
	2023. Déploiement par l'UGD du système d'authentification et de vérification des personnes physiques et morales	Rapport justificatif du système d'authentification et de vérification pour les personnes physiques	PBC 2.3 : Le système d'authentification et d'identification vise à garantir que la personne qui cherche à se connecter est bien celle qui est identifiée. Cette identification garantit sans équivoque que la bonne personne est authentifiée, même en cas d'homonymie. L'indicateur est considéré comme atteint lorsque (i) au moins 1.000 personnes physiques ont utilisé le système d'authentification pour accéder aux services et (ii) au moins quatre services gouvernementaux ont utilisé le système et (iii) un rapport sur le déploiement du système d'authentification numérique est soumis par l'UGD	Valeur 2023 non atteinte
PBC 3. Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la protection et la confidentialité des données (Texte)	2021. Opérationnalisation de la Commission malagasy sur l'informatique et les libertés (CMIL) via, inter alia, l'inclusion d'une ligne budgétaire dans la Loi de Finance (2021) et la Publication du Manuel de procédures de la CMIL	- Projet de Loi de finances 2021 et loi de finances adoptée, portant inclusion d'une ligne budgétaire pour la CMIL - Manuel de procédures de la CMIL rédigé et publié	PBC 3.1 : cet indicateur est atteint lorsque : (i) au moins deux réunions de la CMIL ont été organisées et (ii) la ligne budgétaire destinée à financer les activités de la CMIL est inscrite dans la loi de finances 2021 en tant qu'autorisation d'engagement et crédit de paiement pour au moins trois ans et (iii) le manuel de procédures de la CMIL est publié sur le site internet de l'administration.	Valeur 2021 non atteinte
	2022. Publication en ligne par la CMIL du rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données	Rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données publié en ligne par la CMIL	PBC 3.2 : cet indicateur est atteint lorsqu'un rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données est publié.	Valeur 2022 non atteinte
	2023. Publication par la CMIL d'un rapport sur la confidentialité et la protection des données et organisation par la	Rapport sur la confidentialité et la protection des données établi par la CMIL	PBC 3.3 : cet indicateur est atteint lorsque la CMIL a organisé un débat public national sur le rapport relatif à la confidentialité	Valeur 2023 non atteinte

PBC PAD	Valeur cible PAD	Sources de vérification	Protocole de vérification PAD	Vérification
	CMIL d'un débat public sur les conclusions de ce rapport.	Organisation par la CMIL d'un débat public sur les conclusions de ce rapport.	des données en collaboration avec la société civile	
PBC 4. Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité (Texte)	2021. Le Bénéficiaire a adopté et publié sur le site web du ministère des télécommunications du bénéficiaire une Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC).	La stratégie nationale de cybersécurité civile (SNCC) est publiée sur le site du MNDPT	PBC 4.1 : cet indicateur est atteint lorsque le site MNDPT publie la politique de cybersécurité	Valeur 2021 non atteinte
	2022. Le Ministère des télécommunications du bénéficiaire a adopté un manuel CERT de procédures pour l'opérationnalisation d'un CERT civil	- Manuel de procédures élaboré par ou pour le compte du MNDPT - Opérationnalisation par le Bénéficiaire d'une équipe d'intervention en cas d'urgence informatique (CERT - Computer Emergency Response Team)	PBC 4.2 : cet indicateur est atteint lorsque (i) le manuel de procédures du CERT est adopté, y compris la définition des postes clé et (ii) les postes clés définis dans le manuel de procédures du CERT sont recrutés.	Valeur 2022 non atteinte
	2023. Une firme indépendante a réalisé un audit de cybersécurité des systèmes numériques principaux du gouvernement	Rapport d'audit sur la cybersécurité des principaux systèmes numériques par une firme indépendante	PBC 4.3 : cet indicateur est atteint lorsque (i) l'équipe indépendante du CERT a réalisé un audit de sécurité des systèmes numériques clés du gouvernement à Madagascar et (ii) le rapport d'audit final est produit par un cabinet indépendant	Valeur 2023 atteinte
PBC 5. Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD (Texte)	2021. 2	/	Cet indicateur mesure le nombre de systèmes gouvernementaux qui sont interconnectés et capables de vérifier et d'authentifier les utilisateurs, conformément aux normes d'interopérabilité.	Valeur 2021 atteinte
	2022. 4	/		Valeur 2022 atteinte
	2023. 6	/		Valeur 2023 atteinte
	2024. 10	/		Valeur 2024 atteinte

Pour pallier les insuffisances constatées lors de la cinquième mission de vérification, les principales recommandations suivantes ont été émises :

 Assurer un plaidoyer à ce que les crédits budgétaires relatifs à la réalisation des activités du PRODIGY soient prioritaires et sécurisés, notamment pour les 2 EPAs (CNECI et CMIL) et l'EPIC (UGD), pierres angulaires du succès du PRODIGY.

- ✚ *Effectuer une évaluation de la politique publique étant donné*
 - *le peu d'avancement sur le financement de la réforme de l'état civil et de l'identité*
 - *que l'écosystème de cette réforme est loin d'être en place et même le porteur de ce projet n'est pas clairement et officiellement désigné (voir recommandation ci-dessous). En effet, la solution technique et technologique de l'IDMS ainsi que l'infrastructure technologique de la transformation digitale auprès de l'UGD sont prévues être opérationnelles fin cette année 2024, sans aucune clarté encore sur l'aspect sécurisation et protection des données personnelles.*

- ✚ *Elaborer un plan financier budgétisant précisément ces politiques sectorielles, et notamment un plan pour le CNECI pierre angulaire de la durabilité du PRODIGY comme pour la CMIL et l'UGD avant la fin de l'année 2024, à défaut de devoir encore postposer la fin de la mise en œuvre du PRODIGY pour assurer la viabilité de ces résultats nombreux.*

- ✚ *Mettre dans les activités du PTBA 2025 un soutien au CNECI pour (i) exprimer ses besoins en renforcement de capacité et (ii) élaborer un plan stratégique pour répondre aux exigences des responsabilités attribuées légalement au CNECI (enregistrement des actes d'état civil, gestion et conservation des registres de l'état civil, numérisation des données d'état civil, identification des citoyens avec cartes nationales d'identité, etc.). Cela permettra une plus grande autonomie et capacité décisionnelle sans chaque fois devoir se référer au MININTER pour décider ;*

2. Sixième mission de vérification du 27 mars au 11 avril 2025

Pour la sixième mission de vérification, l'objectif est de vérifier l'atteinte des valeurs cibles 2021, 2022, 2023 et 2024 des cinq PBCs non encore atteintes lors des missions précédentes et de préciser l'avancement des travaux des différents PMOs en avril 2025. Sans être exhaustif, les autres points d'attention sont :

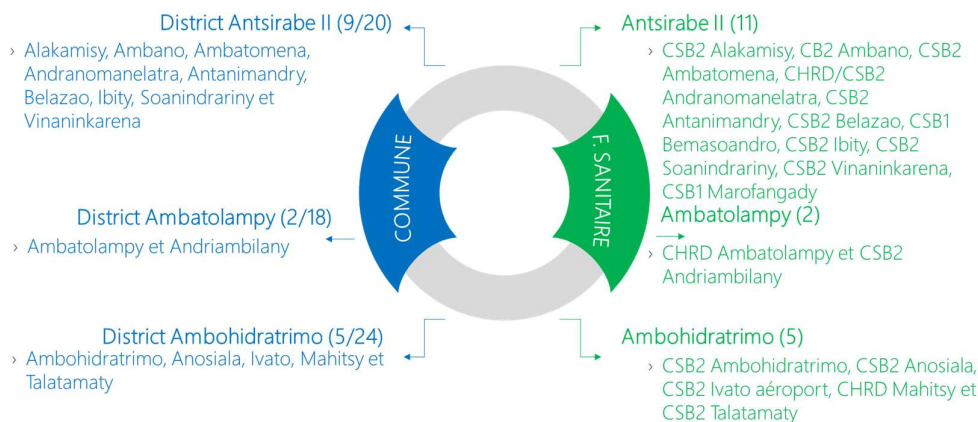
- Le suivi des recommandations des missions de vérification précédentes ;
- Le suivi des documents reçus avant la mission notamment le suivi des activités nouvelles du PRODIGY à travers le PTBA 2025 approuvé par la Banque Mondiale, les rapports de suivi financiers trimestriels de l'Unité de Coordination du Projet (UCP) dont le dernier disponible couvre la période 01 octobre au 31 décembre 2024 ;
- L'entrée des données de vérification (documents de preuve, documents reçus, Meeting Notes, etc.) dans la plateforme 'Back-End client', une bibliothèque numérique et outil de gestion structurant les vérifications de la Cour et collectant tous les éléments de preuve nécessaires à la vérification de l'atteinte des valeurs cibles des cinq indicateurs PBC ;
- La vérification des éléments spécifiques mentionnées dans le précédent rapport à savoir les :
 - PBC 1.2 : l'atteinte du PBC1 valeur 2022, sur le test et la validation du CNECI (Centre National de l'Etat Civil et de l'Identité) sur le prototype du système de l'architecture IDMS ;

- PBC3 lié à l'opérationnalisation de la Commission Malagasy sur l'Informatique et les Libertés (CMIL) qui seul prévoit encore des décaissements liés à l'atteinte de ses valeurs cibles 2021 à 2024 pour un montant total 1.450.000 \$;
- PBC 4.1 : l'adoption de la Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC).

En outre, des descentes dans les districts d'Ambatolampy, d'Antsirabe II et d'Ambohidratrimo ont été effectuées afin de vérifier la phase d'extension :

- (i) du module de naissance sur les tablettes des formations sanitaires et ordinateurs des communes
- (ii) de la génération automatique centralisée à l' Unité de Gouvernance Digitale (UGD) d'un NUI accessible auprès des communes lors de l'impression d'un acte de naissance. Il s'agit donc pour la mission de (i) cartographier la pratique utilisée dans chaque localité pour déclarer les naissances dans les formations sanitaires publiques et hors formations sanitaires publiques et (ii) vérifier la bonne utilisation du système SIECM avec son module de naissance et la génération automatique d'un NUI.

LES 34 SITES VISITES LORS DE LA 6^{EME} MISSION DE VERIFICATION



Aucune évolution majeure n'a été constatée. En effet, le statut des atteintes de valeurs cibles au cours de la mission en avril 2025 reste le même de celui de la mission en octobre 2024 tel qu'il a été présenté dans le tableau ci-dessus.

Ainsi, des recommandations adressées aux responsables respectifs tels le PREA, l'UCP, les PMOs ou toute Instance concernée ont été émises tel qu'il suit :

- Effectuer une évaluation de la politique publique étant donné i) le peu d'avancement sur la composante 1 sur la réforme de l'état civil et de l'identité (ii) que l'écosystème de cette réforme est loin d'être en place ; en effet, les textes en souffrance dans le tableau 5 de la Section 6 doivent être adoptés et promulgués car ils sont des préalables à la réalisation des activités restantes du PRODIGY.
- Elaborer un plan financier budgétisant précisément ces politiques sectorielles, et notamment un plan pour le CNECI pierre angulaire de la durabilité du PRODIGY comme la CMIL et l'UGD et ce, avant mi-juin 2025 à défaut de devoir encore postposer la fin de la mise en œuvre du PRODIGY pour assurer la viabilité de ces résultats nombreux.

- ✚ *De même, les deux importants contrats en cours que sont la (i) 'Solution et Service IDMS clef en main pour la déduplication et la gestion de l'Identité Unique à Madagascar' et les (ii) 'Équipements et logiciels d'enrôlement biométrique clé en main pour l'enrôlement biométrique de la Population de Madagascar' doivent être signés rapidement et suivis. Ces 2 appels d'offre ont 8 mois de retard depuis l'ouverture des offres technique en juin 2024. La mission recommande de soutenir le processus d'attribution qui doit se terminer en avril 2025 et ensuite, les 2 attributaires pour leur permettre de mettre en œuvre le plus rapidement possible et dans de bonnes conditions, leurs activités avant la fin du PRODIGY ;*

- ✚ *Soutenir la Task Force Juridique et s'assurer que l'amendement de la loi 2018-027 du 08 février 2019 sur l'état civil qui ne prévoit pas l'enrôlement biométrique soit soumise aux Parlementaires lors de la 1^{ère} session début mai 2025.*

- ✚ *Utiliser le soutien politique actuel pour faire approuver en interne, puis aux instances supérieures (MEF, Conseil des Ministres, Présidence) l'inscription des lignes budgétaires dans la prochaine loi de finances 2025 rectificative (si elle existe) ou la loi initiale de 2026 pour financer toutes leurs activités PRODIGY prévues dans le PTBA 2025-2026 et assurer la pérennité des résultats du PRODIGY.*

- ✚ *Remobiliser les PMOs pour s'impliquer de plus en plus dans la mise en œuvre du projet.*

- ✚ *Les PMOs doivent prendre leurs responsabilités en faisant approuver en interne, puis aux instances supérieures (MEF et Conseil des Ministres) l'inscription des lignes budgétaires dans les lois de finances 2025 ou 2026 afin de financer leurs activités PRODIGY planifiées dans le PTBA 2025-2026 et les pérenniser ensuite.*

- ✚ *Il convient de préparer la durabilité et la pérennité du PRODIGY.*

- ✚ *De même, pour assurer sa durabilité, l'UGD devrait en tant qu'agence gouvernementale, gérer ses projets et prendre en charge leur coordination. Cela implique que l'UGD actuelle assure dans le futur également les fonctions de coordination avec à cet effet, la nécessaire création de nouveaux services de gestion financière, de la passation de marché, de gestion environnementale et sociale ;*

- ✚ *Il convient également de prioriser dans les activités du PTBA 2025 et 2026 le soutien durable au CNECI pour (i) exprimer ses besoins en renforcement de capacité et (ii) élaborer un plan stratégique pour répondre aux exigences des responsabilités attribuées légalement au CNECI (enregistrement des actes d'état civil, gestion et conservation des registres de l'état civil, numérisation des données d'état civil, identification des citoyens avec cartes nationales d'identité, etc.).*

Dans le détail, les décaissements par composante et leur pourcentage respectif sont :

1. **Composante 1** : Création d'un système de gestion de l'identité consolidé et interopérable (13.498.840\$/76.000.000\$) = **17,7%**

2. **Composante 2** : Soutien aux services d'administration numériques et mobiles $(27.128.227\$/52.000.000\$) = 40,6\%$
3. **Composante 3** : Gestion et mise en œuvre du projet $(3.442.112\$/5.000.000\$) = 68,9\%$.

3. Sur les résultats atteints par l'extension du système SIECM

a. Sur l'accessibilité des communes et formations sanitaires

L'intervention locale de l'UGD auprès des utilisateurs finaux sur l'application et les équipements fournis, complète son assistance téléphonique qui ne peut tout résoudre à distance. L'accessibilité est soit (i) facile lorsque le site borde la route nationale ou une route bitumée (ii) moyenne pour les sites accessibles avec une route secondaire non goudronnée et (iii) difficile pour les sites accessibles par une piste en voiture 4x4 ou bicyclette. Le constat pour les 34 sites visités est détaillé dans le tableau ci-dessous :

Accessibilité	Facile	Moyen	Difficile	TOTAL
Commune (CEC)	11	2	3	16
Formation sanitaire	11	2	5	18
TOTAL	22	4	8	34

b. Sur la couverture du réseau télécom

Pour le bon fonctionnement du système SIECM, la présence d'une connectivité de 3G ou 4G est indispensable. Pour les sites avec une mauvaise qualité de connexion 3G ou 4G, les agents se déplacent en dehors des locaux, parfois jusqu'à 30 mètres sur une hauteur pour trouver une meilleure qualité. Le constat de connectivité pour les 34 sites visités est détaillé dans le tableau ci-dessous :

Couverture	Bonne	Mauvaise	TOTAL
Commune (CEC)	15	1	16
Formation sanitaire	16	2	18
TOTAL	31	3	34

c. Sur la disponibilité de source d'énergie

La disponibilité continue de l'approvisionnement électrique est très importante pour le fonctionnement du système SIECM. Tous les sites visités possèdent une source d'énergie soit ils sont raccordés sur le réseau de la JIRAMA soit sur des panneaux solaires. Certains panneaux solaires fournis par le PRODIGY ne fonctionnent pas convenablement ou les puissances fournies sont limitées et impactent négativement sur le bon fonctionnement des tablettes et ordinateurs fournis. Le constat de disponibilité de l'électricité pour les 34 sites visités est détaillé dans le tableau ci-dessous :

Disponibilité	Continue	Limitée	TOTAL
Commune (CEC)	13	3	16
Formation sanitaire	13	5	18
TOTAL	26	8	34

Ces 3 premiers constats sur l'environnement externe des sites visités (accessibilité, connectivité et disponibilité électrique) indiquent que la grande majorité bénéficient des conditions externes optimales pour pouvoir utiliser le système SIECM.

d. Constats au niveau des 3 districts objet de la mission

Pour le district Ambohidratrimo, seule la commune rurale de Mahitsy a surmonté avec succès les difficultés rencontrées par le système SIECM sans l'assistance de l'UGD. L'Enregistrement Systématique de Naissance (ESN) est effectif depuis son lancement pour cette commune.

Pour le district Ambatolampy, l'accompagnement sur site des 2 seules communes visités de ce district (Ambatolampy et Andriambilany) a été bien réalisé comme convenu juste après la formation et l'ESN y fonctionne.

Pour le district Antsirabe II, l'ESN n'est donc pas encore effectif dans aucun des sites visités de ce district.

En résumé, de nombreux manquements et insuffisances qui empêchent la bonne utilisation du module de naissance. Le résultat est accablant car au 9 avril 2025, seulement 22.695 NUI ont été générés depuis le début contre 15.941 le 07 octobre 2024 lors de la précédente mission, un indicateur précis qui montre que dans la majorité des communes l'ESN n'est pas encore opérationnel.

Lors de la descente de cette mission, (i) l'ESN est réellement opérationnel seulement dans 3/16 communes visitées, à savoir la CU d'Ambatolampy, la CR d'Andriambilany et la CR de Mahitsy et (ii) seulement dans 2/18 formations sanitaires, le CHRd d'Ambatolampy et le CSB2 d'Andriambilany.

Ce faible taux est dû à des problèmes de cinq ordres : des problèmes externes d'infrastructure internes de connectivité et de matériels fournis, des problèmes sur l'application et le module de naissance lui-même, des problèmes de données, des problèmes de métier et processus ainsi que des problèmes d'utilisateurs finaux.

 ***Les Recommandations liées à l'extension du système SIECM ont été les suivantes :***

a) Sur les infrastructure, connectivité et matériels fournis

 *L'UGD doit s'assurer de la qualité technique des tablettes qu'il fournit aux sites comme de tous les autres matériels.*

 *Mise à disposition d'une connexion 4G pour chaque site avec un volume de données suffisant.*

- ✚ La mise en place d'un mécanisme de monitoring à tous les niveaux (matériels, réseau, système, application, données, etc.) s'avère indispensable pour la traçabilité et le suivi des activités des outils et des acteurs.

b) Sur l'application SIECM et module de naissance

- ✚ Intégrer un outil 'centralisation' dans l'application SIECM pour que le chef d'une formation sanitaire ou l'officier de l'état civil d'une commune puisse superviser les statistiques de déclarations de naissance enregistrées par ses agents. Cet outil intégré permettra un système de compte-rendu et suivi-évaluation des agents en charge de l'enregistrement des déclarations de naissance ;
- ✚ Une notification-système à l'agent sanitaire qui soumet une déclaration de naissance est indispensable et doit être intégrée au système SIECM.
- ✚ Etant donné les problèmes d'évolutivité, de performance et maintenabilité rencontrés avec le SIECM actuel fourni par l'éditeur OpenCRVS et la lenteur de sa réactivité lors requêtes formulées par l'UGD, il est recommandé d'accélérer l'étude de faisabilité de basculement du SIECM avec une autre solution technologique.

c) Sur les données

- ✚ Une équipe chargée d'analyse des données doit assurer à l'UGD le suivi du bon fonctionnement de l'ESN. A titre d'exemple, (i) chaque diminution de naissances journalières dans une commune fera l'objet d'une alerte et d'un accompagnement de la commune, (ii) les erreurs d'assignation de commune seront automatiquement détectées et rapidement corrigées, (iii) les suspicions de doublon seront automatiquement nettoyées et les critères de similarité améliorés automatiquement sous la supervision cette équipe ;
- ✚ Les données relatives à la commune devraient être (i) consignées dans l'application SIECM de la commune et (ii) accessibles en mode offline mais en lecture seule à la commune pour rendre confiance aux agents que les données ne peuvent être perdues et améliorer leur appropriation.

d) Sur les Métier et processus

- ✚ Utiliser et de mettre à la disposition de toutes les communes et formations sanitaires, la fiche de déclaration de naissance uniformisée et pré-imprimée, et (ii) de se conformer à l'acte de naissance uniforme ;
- ✚ La mise en place d'un protocole accepté par toutes les parties prenantes pour s'assurer de l'unicité de tout acte conformément à l'article 98 de la loi n° 2018-027 relative à l'état civil ;

- Continuer d'assurer la sensibilisation des populations à l'importance de l'état civil et de l'enregistrement d'une naissance.

e) Sur les Utilisateurs finaux

- Une formation plus poussée pour un nouveau profil utilisateur, le 'superviseur' qui sera le chef d'une formation sanitaire et l'Officier de l'Etat civil dans une commune. Ce profil lui permettra de suivre (i) les statistiques d'enregistrement des naissances comme le nombre de déclaration par jour, par mois, depuis une certaine date, par utilisateur, (ii) les statistiques de bugs, des moyennes, totaux, médianes de déclarations par période. Il/elle pourra ainsi gérer plus finement le site et connaître les activités sur l'application SIECM de chaque utilisateur pour assurer un suivi-évaluation personnalisé ;
- Former des 'chargés de projet locaux' pour résoudre les différents problèmes non structurants au niveau des sites, comme le souci de connectivité de l'imprimante, le problème de démarrage de l'application et ainsi éviter de dépendre du suivi peu performant de l'UGD ;
- En attendant une SOP, la mission recommande l'élaboration urgente d'un mode opératoire simple pour tous les utilisateurs ;
- L'accompagnement au démarrage par les formateurs et les chargés de projet locaux permet une meilleure prise en main des utilisateurs finaux.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 19/25- ADM/RP du 20 Octobre 2025 sur le Rapport Public 2025 et entendus en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre p.i, Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller, Madame RAKOTONDRAJAO Onisoa, Conseiller et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Conseiller,

- Vu les Conclusions n°56/2025 du 21 Octobre 2025 du Commissariat Général du Trésor Public et ouïs en leurs observations Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, Commissaire Général du Trésor Public p.i, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RASAMOEL Jean-Jacques, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RANDRIANARIVELO Mamy Fetra, Commissaire du Trésor Public, Madame RASOAMALALA Sereine, Avocat Général, Monsieur RAHERIMANANA Romain, Substitut Général, Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Substitut Général et Madame RABENATOANDRO Malalanirina Holisoa, Substitut Général;

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du vingt-deux Octobre deux mil vingt-cinq ;

Conformément à l'Ordonnance n°111/25-FJ du 21 Octobre 2025 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRAHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RADO Milijaona, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Président de Chambre, membre
- Monsieur ANDRIANASOLO RANDRASANA Sandro Ange, Président de Chambre p.i, membre
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOALISON Bernardine, Conseiller, membre,
- Madame RAMANANTSOA Misa, Conseiller, membre,
- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre,
- Monsieur RAMANALINARIVO Michel, Conseiller, membre,
- Madame RAHARISOA FARANIAINA Patricia, Conseiller, membre,
- Monsieur RASAMISON Niavo, Conseiller, membre
- Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOARISOA Soahary, Conseiller, membre,
- Monsieur RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan, Conseiller, membre,
- Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Conseiller, membre
- Madame ZITANA Kassam, Conseiller, membre,



Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER EN CHEF

RAKOTONDRA MIHAMINA
Jean de Dieu

RASAMIMANANA S.M..
Patricia

RAHARINORO Angelina

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le

LE GREFFIER EN CHEF

ANNEXE

Annexe 1 : Statistiques de l'EI Antsirabe I et Antsirabe II

CISCO	EFFECTIFS TOTAL DES EPP	NOMBRES DES EPP INCLUSIVES	NOMBRE D'ELEVES E.S.H SCOLARISE	TYPE DE DEFICIENCE	TYPE D'INFRASTRU CTURE	NOMBRE D'ENSEIGNANTS		Total	BAILLEUR
						FORME	NON FORME		
ANTSIRABE I	53	12	257	Visuelle	BATIMENT ET TOILETTE AVEC RAMPE	11	39	50	CBM
				Auditif	TOILETTE AVEC RAMPE				MIARA- MIANATRA
				Intellectuelle					UNICEF
				Physique					
				Langagière					
				Autiste					
				Trisomie					
				Orphelin					
ANTSIRABE II	304	13	239	Visuelle	BATIMENT ET TOILETTE AVEC RAMPE	0	34	34	
				Auditif					
				Intellectuelle					
				Physique					
				Langagière					
				Autiste					
				Trisomie					
				Orphelin					
Total	357	25	496			11	73	84	

Source : enquêtes sur place par la Cour des Comptes

Annexe 2 : Situation des ESH et des enseignants au niveau des EPP

Région	Nombre d'ESH scolarisés	Nombre des EPP	Nombre EPP avec des ESH	Nombre d'enseignants formés en EI	Nb d'enseignants formés avec des ESH inscrits dans les EPP	Nombre moyen ESH par EPP	Ratio ESH par enseignant
ALAOTRA-MANGORO	401	917	81	-	-	5,0	N/A
AMORON'I MANIA	426	1 082	78	-	-	5,5	N/A
ANALAMANGA	2 130	1 416	121	2		17,6	1065,0
ANALANJIROFO	2 633	1 163	371	659	571	7,1	4,0
ANDROY	2 461	1 038	308	609	428	8,0	4,0
ANOSY	1 593	648	143	291	96	11,1	5,5
ATSIMO-ANDREFANA	1 475	1 503	211	733	337	7,0	2,0
ATSIMO-ATSINANANA	844	1 182	144	657	242	5,9	1,3
ATSINANANA	2 284	1 155	96	31	15	23,8	73,7
BETSIBOKA	61	376	14	-	-	4,4	N/A
BOENY	629	546	129	166	89	4,9	3,8
BONGOLAVA	4	239	2	-	-	2,0	N/A
DIANA	882	580	91	-	-	9,7	N/A
FITOVINANY	96	900	18	634	25	5,3	0,2
HAUTE MATSIATRA	376	1 073	74	-	-	5,1	N/A



Région	Nombre d'ESH scolarisés	Nombre des EPP	Nombre EPP avec des ESH	Nombre d'enseignants formés en EI	Nb d'enseignants formés avec des ESH inscrits dans les EPP	Nombre moyen ESH par EPP	Ratio ESH par enseignant
IHOROMBE	22	354	5	-	-	4,4	N/A
ITASY	147	560	22	-	-	6,7	N/A
MELAKY	38	274	10	-	-	3,8	N/A
MENABE	57	488	6	-	-	9,5	N/A
SAVA	233	948	38	-	-	6,1	N/A
SOFIA	151	1 816	47	-	-	3,2	N/A
VAKINANKARATRA	2 070	1 086	170	39	34	12,2	53,1
VATOVAVY	558	1 167	86	335	181	6,5	1,7
Total général	19 571	20 511	2 265	4 156	2 018	8,6	4,7

Source : Situation de l'EI, août 2024, MEN/DENF

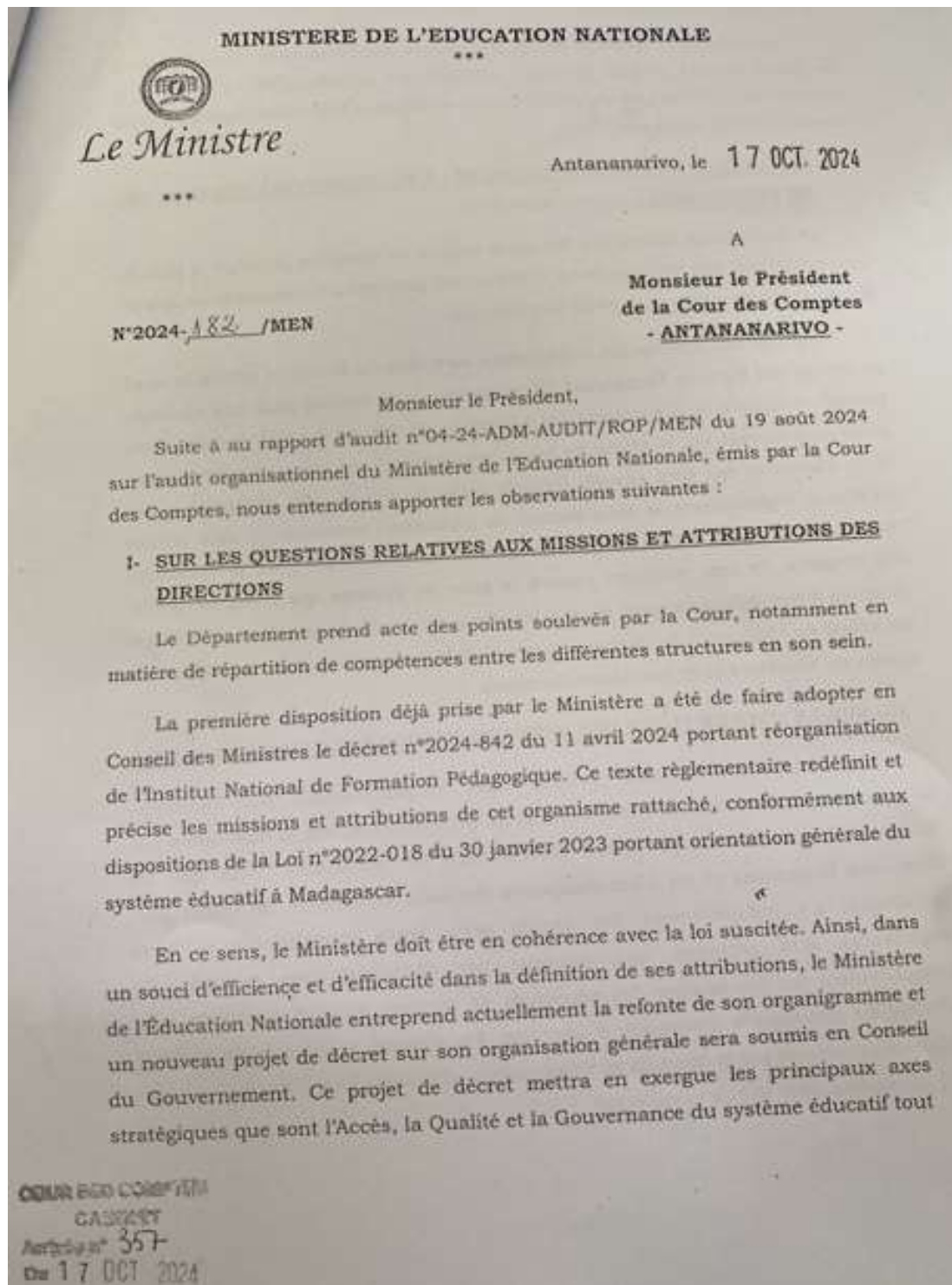
Annexe 3 : Extrait de l'Annuaire Statistique scolaire 2023-2023

STATISTIQUES GLOBALES DES PRESCOLAIRES ET PRIMAIRES PUBLICS												
DONNEES DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS PAR DREN ET PAR MILIEU DE RESIDENCE												
ANNEE SCOLAIRE 2023-2024												
DREN	MILIEU DE RESIDENCE	PRESCOLAIRE PUBLIC					PRIMAIRE PUBLIC					
		Effectifs	Salles de classe	Places assises	Personnel Enseignant	Etablissements fonctionnels	Effectifs	Redoublants	Personnel Enseignant	Salles de classe	Places assises	Etablissements fonctionnels
ALAOIRA-MANGORO	RURAL	19 276	723	12 508	866	660	168 714	41 698	4 858	4 478	134 185	1 193
	URBAIN	2 415	73	1 741	114	52	18 010	3 671	428	360	11 886	78
	TOTAL	21 691	796	14 249	980	712	186 724	45 369	5 286	4 838	146 071	1 271
AMORON'I MANIA	RURAL	17 325	616	10 062	829	672	127 831	33 852	3 687	3 763	95 229	982
	URBAIN	3 059	88	1 664	140	83	16 017	4 448	507	466	10 837	100
	TOTAL	20 384	704	11 726	969	755	143 848	38 300	4 194	4 229	106 066	1 082
ANALAMANGA	RURAL	30 263	1 247	26 293	1 404	1 053	189 986	37 435	6 086	5 860	170 732	1 554
	URBAIN	8 649	249	6 963	353	161	55 148	11 891	1 251	996	39 081	174
	TOTAL	38 912	1 496	33 256	1 757	1 214	245 134	49 326	7 337	6 856	209 813	1 728
ANALANJIROFO	RURAL	35 702	1 135	18 298	1 417	970	171 740	43 350	5 260	5 221	140 795	1 403
	URBAIN	4 861	115	2 478	201	84	20 647	5 002	537	446	14 221	89
	TOTAL	40 563	1 250	20 776	1 618	1 054	192 387	48 352	5 797	5 667	155 016	1 492
ANDROY	RURAL	77 263	991	5 679	3 037	1 097	266 094	58 164	4 537	2 610	48 379	1 488
	URBAIN	5 612	71	556	259	51	21 219	4 881	334	177	5 202	61
	TOTAL	82 875	1 062	6 235	3 296	1 148	287 313	63 045	4 871	2 787	53 581	1 549
ANOSY	RURAL	28 205	368	4 578	1 290	570	144 461	31 341	2 596	1 266	43 466	775
	URBAIN	4 027	53	1 081	264	48	20 635	3 840	588	219	8 534	51
	TOTAL	32 232	421	5 659	1 554	618	165 096	35 181	3 184	1 485	52 000	826
ATSIMO-ANDREFANA	RURAL	126 894	1 317	14 245	4 115	1 625	317 634	37 510	7 301	3 484	78 077	1 810
	URBAIN	10 255	129	2 535	319	107	38 099	5 164	857	443	12 201	117
	TOTAL	137 149	1 446	16 780	4 434	1 732	355 733	42 674	8 158	3 927	90 278	1 927
ATSIMO-ATSINANANA	RURAL	42 146	669	4 859	1 899	843	265 152	74 501	5 521	3 672	98 390	1 439
	URBAIN	2 244	30	886	123	21	12 073	3 453	297	152	6 043	24
	TOTAL	44 390	699	5 745	2 022	864	277 225	77 954	5 818	3 824	104 433	1 463
ATSINANANA	RURAL	34 194	1 126	13 298	2 024	971	238 428	75 275	5 730	6 023	153 128	1 703
	URBAIN	5 807	149	3 879	393	78	26 624	5 388	659	438	15 165	77
	TOTAL	40 001	1 275	17 177	2 417	1 049	265 052	80 663	6 389	6 461	168 293	1 780
BETSIBOKA	RURAL	6 372	144	1 420	316	210	61 717	14 645	1 449	1 170	28 680	477
	URBAIN	779	14	355	58	17	6 777	1 662	131	113	4 125	32
	TOTAL	7 151	158	1 775	374	227	68 494	16 307	1 580	1 283	32 805	509
BOENY	RURAL	8 314	274	3 048	409	281	97 392	24 359	2 173	1 631	44 640	679
	URBAIN	2 243	58	1 580	108	41	26 815	5 824	512	439	15 877	76
	TOTAL	10 557	332	4 628	517	322	124 207	30 183	2 685	2 070	60 517	755
BONGOLAVA	RURAL	5 014	185	2 435	205	168	79 577	18 024	2 374	1 935	48 074	632
	URBAIN	251	5	191	12	5	3 661	787	79	58	2 388	10
	TOTAL	5 265	190	2 626	217	173	83 238	18 811	2 453	1 993	50 462	642

DONNEES DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS PAR DREN ET PAR MILIEU DE RESIDENCE												
ANNEE SCOLAIRE 2023-2024												
DREN	MILIEU DE RESIDENCE	PRESCOLAIRE PUBLIC					PRIMAIRE PUBLIC					
		Effectifs	Salles de classe	Places assises	Personnel Enseignant	Etablissements fonctionnels	Effectifs	Redoublants	Personnel Enseignant	Salles de classe	Places assises	Etablissements fonctionnels
DIANA	RURAL	11 837	358	4 171	515	396	99 025	20 394	2 270	2 070	64 529	803
	URBAIN	5 500	120	2 659	189	90	28 114	5 970	573	545	19 125	96
	TOTAL	17 337	478	6 830	704	486	127 139	26 364	2 843	2 615	83 654	899
FITOVINANY	RURAL	33 566	683	6 612	1 672	811	173 833	41 589	4 518	2 989	74 743	996
	URBAIN	3 347	41	819	201	58	17 334	4 926	474	197	8 589	64
	TOTAL	36 913	724	7 431	1 873	869	191 167	46 515	4 992	3 186	83 332	1 060
HAUTE MATSIATRA	RURAL	24 873	732	8 889	1 119	789	176 498	47 953	4 800	4 465	109 288	1 093
	URBAIN	3 816	83	2 535	148	56	22 540	5 944	485	379	14 475	61
	TOTAL	28 689	815	11 424	1 267	845	199 038	53 897	5 285	4 844	123 763	1 154
IHOROMBE	RURAL	12 664	216	1 385	546	372	62 708	17 436	1 520	1 220	23 450	659
	URBAIN	1 027	13	461	38	12	4 878	1 352	124	82	2 747	12
	TOTAL	13 691	229	1 846	584	384	67 586	18 788	1 644	1 302	26 197	671
ITASY	RURAL	7 470	316	5 157	385	291	89 219	20 362	2 728	2 433	65 822	621
	URBAIN	1 644	59	1 281	89	45	13 890	3 180	406	314	9 487	61
	TOTAL	9 114	375	6 438	474	336	103 109	23 542	3 134	2 747	75 309	682
MELAKY	RURAL	3 923	69	922	164	109	53 858	13 020	1 025	688	13 810	417
	URBAIN	935	18	251	46	22	6 614	1 595	123	74	3 759	27
	TOTAL	4 858	87	1 173	210	131	60 472	14 615	1 148	762	17 569	444
MENABE	RURAL	14 297	252	2 105	753	268	86 159	17 482	2 000	1 082	27 494	565
	URBAIN	3 183	44	689	173	40	14 356	2 665	323	198	6 300	54
	TOTAL	17 480	296	2 794	926	308	100 515	20 147	2 323	1 280	33 794	619
SAVA	RURAL	13 383	432	8 876	425	347	191 101	50 055	4 491	4 714	149 797	1 390
	URBAIN	2 767	64	1 186	83	36	19 928	4 730	432	353	13 783	51
	TOTAL	16 150	496	10 062	508	383	211 029	54 785	4 923	5 067	163 580	1 441
SOFIA	RURAL	52 089	1 588	15 791	2 677	1 737	289 804	67 941	9 631	7 197	190 217	2 510
	URBAIN	2 676	63	1 245	159	61	18 847	4 458	535	407	12 140	77
	TOTAL	54 765	1 651	17 036	2 836	1 798	308 651	72 399	10 166	7 604	202 357	2 587
VAKINANKARATRA	RURAL	10 500	473	8 954	477	420	223 211	44 613	5 354	5 451	170 056	1 321
	URBAIN	3 284	92	2 634	124	70	22 049	4 568	500	440	17 318	72
	TOTAL	13 784	565	11 588	601	490	245 260	49 181	5 854	5 891	187 374	1 393
VATOVAVY	RURAL	16 410	392	4 633	742	506	199 846	62 016	4 631	2 963	92 031	1 461
	URBAIN	1 460	44	770	90	36	8 333	2 136	218	169	5 200	44
	TOTAL	17 870	436	5 403	832	542	208 179	64 152	4 849	3 132	97 231	1 505
MADAGASCAR SECTEUR PUBLIC	RURAL	631 980	14 306	184 218	27 286	15 166	3 773 988	893 015	94 540	76 385	2 065 012	25 971
	URBAIN	79 841	1 675	38 439	3 684	1 274	442 608	97 535	10 373	7 465	258 483	1 508
	TOTAL	711 821	15 981	222 657	30 970	16 440	4 216 596	990 550	104 913	83 850	2 323 495	27 479

Source : https://www.education.gov.mg/wp-content/uploads/2024/04/MEN-ANNUAIRE-STATISTIQUE-_SCOLAIRE_2023_2024.pdf

Annexe 5 : Réponses du MEN rapport provisoire n°04-24-ADM-AUDIT/ROP/MEN du 19 août 2024



en garantissant une répartition verticale et horizontale fidèle et rationnelle à ses missions.

L'adoption de ce projet de décret déclenchera immédiatement l'enregistrement du projet d'arrêté portant missions, attributions, responsabilité et éthique de chacune des Directions Générales, Directions centrales et Directions régionales et les services qui leur sont rattachés.

II- SUR LE PLAN DE COMMUNICATION ET LA VULGARISATION DES MANUELS DE PROCEDURES

Le Ministère de l'Éducation Nationale dispose de véritables stratégie et plan de communication. Ces documents ont d'ailleurs été partagés avec les auditeurs lors de leurs passages au niveau de notre Département.

Pour une fluidification des informations au niveau du Ministère central et aussi au niveau des Services Techniques Déconcentrés, mais surtout pour une meilleure transparence vis-à-vis des usagers, les différentes procédures des activités et services principaux fournis par le Ministère seront regroupées dans une circulaire unique, facile d'accès et qui sera ensuite intégrée dans un recueil des différents textes juridiques réglementant le sous-secteur de l'éducation nationale. Il sera retracé notamment dans cette circulaire toutes les procédures à suivre pour le traitement des dossiers, de leur réception jusqu'à la prise de décision qui y est rattachée. Destinée à être diffusée auprès de tous les administrateurs, ce document accélérera les délais de traitement de chaque dossier et réduira les risques de corruption au niveau du Ministère et de ses démembrements.

III- SUR LA MISE EN PLACE DES SERVICES PRÉVUS PAR L'ORGANIGRAMME

L'effectivité des services prévus dans l'organigramme du Ministère, principalement dans les Services Techniques Déconcentrés, est conditionnée par la mise à disposition de personnel qualifié dans ces structures. Pour que les Directions Régionales et les Circonscriptions Scolaires concernées ne soient plus pénalisées, un redéploiement des agents selon leurs compétences et leurs expériences sera entrepris incessamment par l'Administration centrale. Ce redéploiement tiendra compte des nécessités de services dument constatées afin d'éviter les affectations arbitraires et abusives. Par ailleurs, la réforme du système éducatif consolidée par la nouvelle loi d'orientation, sera complétée à travers un cadre réglementaire clair, précis et cohérent.

... va raffermir l'implication de tous les acteurs de l'éducation et plus particulièrement des structures centrales et déconcentrées du Ministère de l'Éducation Nationale.



SAHONDRARIMALALA Marie Michelle

Annexe 6 : Attributions des acteurs non réalisées convenablement par rapport à celles prévues par les textes en vigueur

Attributions selon les textes en vigueur	Faits
Acteur : Maire	
Au vu du Guide FANOME, le Maire est en charge de: a) convoquer le comité de santé (COSAN) en Assemblée générale tous les deux ans pour l'élection des membres du comité de gestion avant leur nomination par arrêté communal ou municipal; b) de mettre à la disposition du CSB un agent gardien et un dispensateur en tant que personnel pris en charge par la commune; c) d'établir la liste des démunis pris en charge par le fonds d'équité; d) de nommer un représentant de la commune en tant que conseiller du comité de gestion;	Non renouvellement du mandat du comité de gestion de deux ans faute de convocation du comité de santé en Assemblée générale par le Maire pour procéder à l'élection des membres du comité de gestion Non-paiement ou retard dans le paiement des droits aux indemnités des dispensateurs et gardiens des CSB Non établissement de la liste des démunis : En l'absence de liste établie par la commune, les démunis pouvant bénéficier d'une prise en charge gratuite auprès du CSB ne peuvent jouir de leurs droits Défaut de représentant de la commune en tant que membre du comité de gestion qui assure le relais entre la Commune et le CSB et se traduit par l'absence de contrôle régulier du mécanisme FANOME au niveau de chaque CSB
Acteurs : Président du Comité de gestion (CoGe)	
Au vu du Guide FANOME, le président du comité de gestion a la charge de gérer avec le chef CSB la permanence du stock de médicaments et d'en assurer la disponibilité, de détenir les clés de la pharmacie de gros, et de présenter un compte-rendu du fonctionnement de la pharmacie à gestion communautaire aux réunions du comité de santé et aux responsables communaux.	Manquement par le PCOGE aux obligations de gestion de stocks et de contrôle interne en violation des dispositions relatives à la gestion communautaire du mécanisme FANOME : Les PCoGe ne détiennent pas la clé de la pharmacie de gros. Ils laissent entièrement la charge de gestion de la pharmacie de gros et de détail aux dispensateurs ou aux chefs CSB. Aucune fiche de stock de la pharmacie de gros n'est par ailleurs détenue par les présidents de comité de gestion.
	Absence d'implication des PCOGE dans le processus d'approvisionnement des médicaments et concentration des fonctions d'achat et de gestion entre les mains du chef CSB Défaut d'établissement de rapport par les présidents de comité de gestion pour rendre compte de la situation de gestion du mécanisme FANOME au comité de Santé (COSAN) et aux responsables communaux.
Acteurs : Trésorier	
Au vu du Guide FANOME, le Trésorier du comité de gestion se charge d'encaisser les recettes du FANOME, versées par le dispensateur, d'enregistrer les opérations financières du comité de gestion et conserver toutes les pièces justificatives y afférentes, de sécuriser le fonds recouvré et d'effectuer un versement régulier dans l'institution financière choisie par le comité de gestion.	Défaillance dans l'exécution des fonctions de trésorier et non-respect des principes de reddition de comptes : Les trésoriers ne détiennent aucune information sur la gestion du mécanisme FANOME, ils ne reçoivent aucun versement de la part du dispensateur, ils ne détiennent aucun livre de banque ni de pièces disponibles sur la gestion du fonds d'équité.
Acteurs : Dispensateur	

Attributions selon les textes en vigueur	Faits
Au vu du Guide FANOME, le dispensateur doit - veiller à ce que la liste des médicaments avec leur prix soit affichée de façon permanente et à un endroit de la pharmacie facilement visible par les patients. - être à son poste aux jours ouvrables, mais que pendant les jours fériés, un stock de médicaments déterminé par les prescripteurs doit être mis à la disposition du personnel de garde.	Absence d’affichage visible des prix des médicaments au niveau des pharmacies de détail portant atteinte à la transparence de l’information due aux usagers. Non délivrance de médicaments durant les jours non ouvrables : Le dispensateur n'assure pas la vente des médicaments en dehors des jours ouvrables. En plus il n'y a aucune mise à disposition de médicaments pour le personnel du centre de santé de base durant son absence.
Acteurs : Chef CSB	
Suivant le Manuel de gestion des centres de santé de base, pour s’assurer de la bonne utilisation des recettes FANOME, le Chef CSB doit réaliser la vérification du RMA, RUMER, livre de caisse et le livre de banque. En outre, suivant le Guide FANOME, le chef CSB doit : - assurer la disponibilité des médicaments avec le comité de gestion - veiller au respect de l’utilisation des outils de gestion - établir les rapports relatifs au FANOME pour ses supérieurs hiérarchiques - remplir et envoyer le rapport mensuel d’activités ou RMA au Chef SSD - s’assurer du contenu rationnel des prescriptions de son établissement - vérifier le remplissage du RUMER - veiller à ce qu’il n’y ait aucune sortie de médicaments sans ordonnance dûment signée par le(s) prescripteur(s) du CSB	Défaillance dans l’exercice des activités de contrôle et de suivi dévolues au Chef CSB dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme Fanome
Acteurs : Comité de Santé (COSAN)	
Au vu de l'arrêté interministériel n°5228/2004 du 11 mars 20024 relatif à la mise en application du décret n°2003-1040 du 14 octobre 2003 portant Institution de la Mise à Contribution des Utilisateurs dénommée "FANOME" dans toutes les formations sanitaires publiques : - en son article 23, un commissaire aux comptes est élu par l'Assemblée générale du Comité de Santé puis nommé par décision communale - en son article 12, le Président et le Trésorier sont issus et élus par l'Assemblée générale du Comité de Santé. Le Maire nomme par décision municipale ou communale les membres du comité de gestion	Défaut d’élection et de nomination du trésorier de comité de gestion au niveau des CSB Défaut d’élection et de nomination du commissaire aux comptes

Annexe 7 : Récapitulation des réponses du MTA et de l'ONTM

Constatations	Réponses du MTA	Réponses de l'ONTM
 Rôle limité de l'ONTM impactant sur la promotion de la destination	Bien que l'extrait indique un rôle limité de l'ONTM, il convient de rappeler que le décret d'attributions de l'Office précise son champ d'intervention. L'ONTM agit en soutien aux politiques nationales : il assure la coordination des opérateurs privés, l'implémentation des actions de promotion et la collecte de données. Les restrictions budgétaires et la crise post-Covid ont temporairement limité ses activités, mais depuis 2023 un programme de relance renforce ses missions avec un financement accru et un projet de révision de son mandat. Il tient aussi de souligner que : le MTA siège au sein de son CA. Concernant l'élaboration de la stratégie en matière de promotion, le MTA a sollicité le secteur privé dans les procédures de l'élaboration de sa Politique Nationale du Tourisme à travers une concertation des acteurs concernés.	L'ONTM élabore sa stratégie et son plan de promotion de la destination à partir son diagnostic du secteur tourisme, tout en s'alignant à la stratégie et aux objectifs du MTA
 Absence de stratégie marketing à long terme de l'ONTM sur la promotion de la destination Madagascar		La crise sanitaire ayant engendré un climat d'incertitude durant la période post-crise et le manque de financement pour le recrutement d'une agence en charge de l'élaboration de cette stratégie à long terme
 Incohérences dans les données statistiques sur le tourisme	Compte tenu de l'absence de services statistiques dans l'organigramme, la direction responsable n'est pas clairement définie, ce qui entraîne des problèmes de consolidation des données provenant de diverses sources, ainsi qu'un manque de suivi et de coordination entre ces sources.	La raison de l'écart entre les vignettes indiquées dans le rapport budgétaire et l'état financier pour ces deux années est que : notre rapport budgétaire est élaboré sur les comptes arrêtés au 31/12/N de chaque année, donc nous avons un montant de vignettes touristiques arrêté à cette date. Or, lors de l'audit de nos comptes pour la même année N, qui est programmé vers mars de l'année N+1, le Trésor nous communique le montant réellement parvenu dans notre compte ouvert dans leurs livres, pour cette année N, mais qui n'est pas reçu réellement dans notre compte bancaire. Ce qui explique la différence entre le montant mentionné dans notre rapport budgétaire et le montant dans nos états financiers.
 Absence d'enquête et d'évaluation de la satisfaction des touristes	Il est exact qu'aucune enquête systématique de satisfaction n'a été réalisée sur la période auditée. La dernière enquête de satisfaction ayant eu lieu en 2012. Cependant, le contexte des ressources limitées a justifié la priorisation des actions de relance.	Quid des veilles informationnelles réalisées quotidiennement en interne dans le but d'en ressortir des diagnostics réguliers (internationaux et nationaux) du secteur et ce, d'être en phase avec les tendances des marchés cibles ? Car, outre les retours des TO émetteurs participants aux eductours, ces éléments de veille nous permettent également d'analyser le comportement des voyageurs cibles, leurs principaux motifs de voyage, la durée, le

Constatations	Réponses du MTA	Réponses de l'ONTM
		budget, etc. et d'orienter nos stratégie et plan marketing en fonction.
 Dépendance envers les marchés traditionnels malgré une percée sur les nouveaux marchés émetteurs cibles 	La forte proportion de visiteurs issus des marchés historiques (France, Italie, Allemagne) est un constat partagé. Toutefois, depuis 2022, le MTA et l'ONTM déploient des actions ciblées vers les marchés émergents (Afrique australe, Moyen-Orient, Asie) et renforcent la promotion digitale afin de diversifier la clientèle. Ces efforts commencent à porter leurs fruits avec des augmentations sensibles en provenance de l'Afrique du Sud et de l'Inde en 2024. La diversification s'accompagne de partenariats avec les compagnies aériennes pour ouvrir de nouvelles dessertes.	-

Sources : Rapport provisoire n°02/25-ADM/Audit/ROP/Tourisme comportant les commentaires du MTA et de l'ONTM

Annexe 8 : Réponse du Bureau National des Changements Climatiques, du Carbone et de la Réduction des Emissions dues à la Déforestation et Dégradation des Forêts

Question d'audit	Constat de l'audit	Remarques BNCCREDD+
I-SUR L'ALIGNEMENT DU PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AUX OBJECTIFS DE L'ACCORD DE PARIS	Délai relativement long dans l'adoption du PNA	L'élaboration du PNA figure parmi les directives de la CCNUCC selon le Cadre d'Adaptation de Cancun, en 2010. Le début du processus PNA initié en 2012 relève donc des directives de la CCNUCC, directives ayant été modifiées selon les nouvelles directives du Groupe des Experts des PMA ou LEG à partir de 2015. Le processus de formulation du PNA a donc commencé en 2015 et finalisé techniquement en 2019 avec une consultation élargie au niveau des différentes régions de Madagascar afin de recueillir le maximum d'informations et prendre en considération le contexte spécifique de chaque région. S'agissant d'un document de cadrage national, sa validation stratégique a nécessité une adoption en conseil du gouvernement qui a jugé nécessaire d'inclure d'autres secteurs supplémentaires jugés vulnérables. A noter que les directives du LEG sur la formulation du PNA n'exigent pas de délai restrictif quant à sa soumission.
	Lacunes dans l'analyse de vulnérabilité	Une des directives du LEG sur la formulation du PNA était de se baser sur les informations et acquis déjà disponibles en termes d'analyse de vulnérabilité. Dans ce sens, un état des lieux des analyses de vulnérabilité menées à M/car depuis 2010 a été effectué afin d'en connaître les secteurs et régions non couvertes par ces analyses. Toutes ces données ont ainsi permis d'identifier les mesures et solutions d'adaptation prioritaires. Parallèlement au processus de formulation du PNA, une étude sur la considération de la dimension genre a été effectuée dont les recommandations ont été prises en compte dans le document final. Il est important également de signaler que les informations scientifiques qui ont basé la formulation du PNA telles que les caractéristiques climatiques, évolutions passées et tendances actuelles ainsi que les projections climatiques futures sont des données fournies par la DGM (2019), organisme national, et dont les résultats couvrent le territoire national ; ce qui contredit l'affirmation mentionnée dans le rapport d'audit suivante « <i>L'absence d'informations produites au niveau national concernant le changement climatique et les projections climatiques a rendu le pays « dépendant » des résultats de recherches menées par des partenaires extérieurs et à portée géographique limitée.</i> »
	Analyse de vulnérabilité limitée sur certaines régions	Par définition, une analyse de vulnérabilité expose les aléas climatiques, les liens entre le climat et un élément d'un secteur donné, mais surtout les mesures et les solutions d'adaptation recommandées ou prises. De ce fait, une analyse de vulnérabilité devrait se baser sur les impacts des aléas climatiques sur chaque secteur ainsi que tous les

Question d'audit	Constat de l'audit	Remarques BNCCREDD+
		acteurs qui interviennent dans ce secteur (ex : agriculteurs, paysans, enfants,...)
II- SUR L'EFFECTIVITE DE LA GOUVERNANCE DU PNA	Coordination limitée des actions climatiques	CNCC : structure, travaillant en étroite collaboration avec le BNCCREDD+, de concertation et de dialogue intersectorielle en raison du caractère transversal du changement climatique. Par contre, le CNCC n'est aucunement tenu responsable vis-à-vis du Secrétariat de la CCNUCC. La formulation dans le rapport d'audit devrait donc être reconsidérée « <i>le CNCC joue un rôle majeur dans les aspects techniques de l'élaboration du document et dans le processus de validation par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.</i> » <u>CIME</u> : comme le présent rapport d'audit date de Juillet 2025, il sied de considérer le nouveau décret N°2024-1808 portant création, composition, organisation et fonctionnement du CIME <u>BNCCREDD+</u> : point focal de la Convention-Cadre des nations Unies sur les Changements Climatiques, il joue son rôle de coordination des actions climatiques à M/car avec l'appui des différentes structures existantes, au niveau central et régional, comme DREDD, CIME, CNCC, ...
	Lacunes dans le suivi-évaluation du PNA	Suite à l'adoption du PNA en 2021, un tableau de bord pour le suivi de la mise en œuvre de celui-ci a été élaboré en mai 2023 qui servira d'outil de suivi au niveau du BNCCREDD+, mais que les secteurs peuvent également utiliser pour leurs actions ayant des liens avec l'adaptation au changement climatique. C'est un outil exploitable et servant de partage d'informations entre les parties prenantes.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Budget de la DENF et du MEN de 2021 à 2024 (en Ariary)	13
Tableau 2. Taux d'exécution budgétaire de la DENF pour la période 2021 à 2024	13
Tableau 3. Engagements/missions du MEN et structures responsables	15
Tableau 4. Activités réalisées par la DEMC et l'OEMC	18
Tableau 5. Activités de l'OEMC et du CCEE liées à l'environnement	19
Tableau 6. Extraits des activités de la DDIS et de la DCRP	20
Tableau 7. Récapitulation des attributions et activités du SEEPE, DEO et UEAS.....	23
Tableau 8. Attributions et extraits des activités du SFAP, du SIEP et du SGES	24
Tableau 9. Extraits des activités effectuées par quelques DREN en matière d'encadrement et de suivi des établissements scolaires	26
Tableau 10. Attributions des services de la DEXAMC	29
Tableau 11. Lien entre les structures au niveau régional et les Directions centrales de rattachement avec les axes stratégiques d'appartenance	30
Tableau 12. Situation de l'utilisation du fonds d'équité	43
Tableau 13. Discordances sur les arrivées touristiques 2022 à 2024 dans un même document	52
Tableau 14. Discordances sur le montant des vignettes touristiques allouées à l'ONTM en 2022 et 2023	53
Tableau 15. Evolution du nombre de voyageurs en provenance des principaux marchés traditionnels et des nouveaux marchés cibles de 2022 à 2024	56
Tableau 16. Comparaison des arrivées des touristes par rapport aux objectifs fixés	58
Tableau 17. Evolution du budget de promotion du tourisme international de l'ONTM de 2021 à 2024	59
Tableau 18. Prévision d'arrivées touristiques avec une hausse constante de 35%	59
Tableau 19. Coût de financement des 12 programmes révisés en 2024 (en USD)	67
Tableau 20. Activités et réalisations 2022	76
Tableau 21. Classification et évaluation des constatations	80
Tableau 22. Dépenses en carburant de l'AMPA non déductibles de l'impôt sur les revenus	84
Tableau 23. Récapitulatif des irrégularités sur le défaut d'application des lois et règlements	96
Tableau 24. Récapitulatif des irrégularités sur la validité de la créance	98
Tableau 25. Récapitulatif des irrégularités sur l'imputation exacte de la dépense	99
Tableau 26. Récapitulatif des irrégularités sur la validité de la quittance	100
Tableau 27. Liste des ateliers de formation	117
Tableau 28. Etat de l'atteinte des valeurs cibles des 5PBC	139

LISTE DES GRAPHIQUES

<i>Graphique 1. Evolution du budget de la Direction de l'Éducation Non Formelle</i>	<i>13</i>
<i>Graphique 2. Les recettes prévues par le décret de l'AMPA, année 2023.....</i>	<i>82</i>
<i>Graphique 3. Evolution des dépenses (grands postes) de la commune (en Ariary)</i>	<i>123</i>
<i>Graphique 4. Evolution de la masse salariale et l'effectif de la commune</i>	<i>131</i>
<i>Graphique 5. Ratios de la masse salariale (payée et arriéré) par rapport aux recettes réalisées</i>	<i>132</i>

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	I
LISTE DES ABREVIATIONS	IV
SYNTHESE	VI
INTRODUCTION	1
TITRE I.AUDIT DU SECTEUR SOCIAL : POUR DES SERVICES SOCIAUX PLUS INCLUSIFS	2

AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EDUCATION INCLUSIVE EN FAVEUR DES ENFANTS EN SITUATION DE HANDICAP A MADAGASCAR : Cas de l'enseignement primaire, gestions 2018 - 2024	3
1. Sur l'adaptation du cadre de l'éducation inclusive en faveur des enfants en situation de handicap-----	4
1.1. Absence de programme spécifique déclinant de la politique générale de l'Ei.....	4
1.2. Absence de données statistiques à jour et complètes sur les enfants en situation de handicap scolarisables	4
1.3. Défaut de structure de coordination des activités relatives à l'Education Inclusive.....	5
2. Sur la gestion opérationnelle de l'éducation inclusive à travers des dispositifs connus des parents, des infrastructures, des matériels pédagogiques, des ressources financières ainsi que des mesures d'accompagnement adaptées à l'intégration des ESH dans les écoles ordinaires-----	6
2.1. Défaillance des CTD dans le processus d'identification des ESH scolarisables.....	6
2.2. Accès octroyé aux ESH dans les EPP	7
2.3. Prise en charge médicale des ESH non systématique	7
2.4. Mécanismes de sensibilisation à l'Ei limités	8
2.5. Accessibilité géographique aux EPP non assurée pour les ESH	9
2.6. Inexistence de matériels pédagogiques et didactiques spécifiquement adaptés aux ESH	10
2.7. Faible couverture des EPP adaptées et organisées selon les besoins des ESH	10
2.8. Faible couverture des formations relatives à l'Ei au bénéfice des enseignants du primaire	11
2.9. Diminution progressive du budget alloué aux activités relatives à l'Ei	12
AUDIT ORGANISATIONNEL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE – 2023	15
1. Sur la couverture des missions du Ministère par l'organigramme-----	15
2. Sur la clarté des attributions de chaque structure -----	17
2.1. Attributions distinctes mais confusion dans la réalisation des activités	17
2.2. Attributions similaires liées à l'environnement entrainant une confusion dans la réalisation des activités.....	19
2.3. Attributions non clairement définies pour d'autres structures.....	20
3. Sur la coordination des activités par rapport à l'organigramme -----	28
3.1. Inadéquation du rattachement organisationnel de la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC)	28
3.2. Rattachement de services et divisions au niveau régional à plusieurs Directions au niveau central appartenant à différents axes stratégiques.....	30
3.3. Services non mis en place au sein de la DREN Alaotra Mangoro	32
4. Sur la standardisation de l'exécution des opérations du MEN-----	34
4.1. Insuffisance dans l'application d'outils de standardisation en matière de ressources humaines .	34
4.2. Absence d'outils standardisés en matière de communication.....	34
4.3. Absence de guide/manuel d'opérations pour certaines directions/services	35

AUDIT DU MECANISME FANOME, GESTIONS : 2021-2024	37
1. Sur la mise en place, l'exercice des attributions et le fonctionnement des organes prévus par le mécanisme FANOME	38
1.1. Non exercice des attributions dévolues aux acteurs en charge du mécanisme FANOME	38
1.2. Insuffisance ou non existence des outils de gestion au niveau des centres de santé de base	40
2. Sur l'atteinte des objectifs du mécanisme FANOME.....	41
2.1. Indisponibilité de certains médicaments traceurs essentiels.....	41
2.2. Des médicaments traceurs essentiels non adaptés	41
2.3. Gestion défaillante des listes de personnes démunies	42
2.4. Non mobilisation du fonds d'équité	42
3. Sur la performance financière du mécanisme FANOME.....	44
3.1. Faible performance des recettes du mécanisme FANOME	44
3.1.1. Des ordonnances prescrites non servies à la pharmacie	44
3.1.2. Délais de remboursement du système VOUCHER inadapté au mécanisme FANOME	45
3.2. Part des recettes insuffisantes consacrées à l'achat des médicaments.....	46
3.2.1. Part de recettes insuffisantes consacrée au renouvellement de stock de médicaments	46
3.2.2. Non-constitution des fonds de réserve	46
3.3. Faible part des recettes consacrée aux dépenses de fonctionnement du CoGe.....	47

TITRE II.AUDITS SUR LE TOURISME ET L'ADAPTATION CLIMATIQUE : POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE 49

AUDIT SUR LES ACTIVITES DE PROMOTION DE LA DESTINATION MADAGASCAR PAR LE MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT ET SES DEMEMBREMENTS	50
1. Sur la pertinence des activités pour la promotion de la destination Madagascar	50
1.1. Insuffisance d'implication de l'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) dans la définition de la politique et stratégie en matière de promotion touristique.....	50
1.2. Absence de stratégie marketing à long terme de l'ONTM sur la promotion de la destination Madagascar	51
1.3. Incohérences dans les données statistiques sur le tourisme	52
1.4. Absence d'enquête et d'évaluation de la satisfaction des touristes	53
2. Sur les caractères efficace et suffisant des activités de promotion de la destination Madagascar	55
2.1. Dépendance envers les marchés traditionnels malgré une percée sur les nouveaux marchés émetteurs cibles	55
2.2. Non atteinte des objectifs en nombre de touristes.....	57
2.3. Non exploitation de certaines régions et sites à potentialités touristiques.....	60

AUDIT DU PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE DANS LES SECTEURS BIODIVERSITE ET FORESTERIE	64
1. Sur l'alignement du Plan National d'Adaptation aux objectifs de l'accord de Paris.....	64
1.1. Délai relativement long dans l'adoption du PNA.....	65
1.2. Lacunes dans l'analyse de vulnérabilité	65
1.3. Actions d'adaptation identifiées.....	66
1.4. Coût et sources de financement identifiés mais sous-estimés	66
2. Sur l'effectivité de la gouvernance du Plan National d'Adaptation (PNA)	68
2.1. Existence d'un cadre global de gouvernance du PNA	68
2.2. Implication de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration du PNA: secteurs gouvernementaux et autorités locales – secteurs non gouvernementaux	68
2.3. Coordination limitée des actions climatiques	69
2.4. Lacunes dans le suivi-évaluation du PNA : absence de plan et de mécanisme clair malgré l'existence d'un tableau de bord exploitable	69

3.	Sur la prise en compte du principe de l'inclusivité dans le Plan National d'Adaptation	70
3.1.	Non consultation des personnes vulnérables et de groupes marginalisés lors de l'élaboration du PNA	70
3.2.	Difficultés dans l'identification des groupes vulnérables et marginalisés	71
3.3.	Actions en faveur des personnes vulnérables et des groupes marginalisés non explicites dans le PNA	72
3.4.	Absence de mécanisme de suivi et d'évaluation de l'inclusivité	73
4.	Sur l'alignement de la stratégie nationale sur la biodiversité et de la politique forestière avec le PNA---	74
4.1.	Alignement des objectifs des plans sectoriels avec le PNA	74
4.2.	Absence de processus de mise à jour des plans sectoriels	74
5.	Sur la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation à travers les cas de biodiversité et de foresterie---	75
5.1.	Cohérence des 3 programmes avec les objectifs du PNA.....	76
5.2.	Difficultés dans l'évaluation des activités des trois programmes.....	76
5.3.	Insuffisance des ressources disponibles pour la mise en œuvre des programmes.....	77
TITRE III.AUDIT FINANCIER : POUR LA SINCERITE DES INFORMATIONS FINANCIERES		79

AUDIT DES ETATS FINANCIERS DE L'AGENCE MALGACHE DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE – EXERCICE 2023 80

1.	Constatations détaillées de l'audit	81
1.1.	Sur les recettes	81
1.1.1.	Ineffectivité de la dotation annuelle garantie de l'Etat	81
1.1.2.	Non-respect du principe de rattachement à l'exercice comptable	82
1.2.	Sur les dépenses	84
1.2.1.	<i>Défaillance du système de contrôle interne en matière de procédure d'utilisation de carburant</i>	84
1.2.2.	<i>Non-conformité aux règles et procédures des dépenses publiques et des marchés publics</i>	86
1.2.3.	<i>Affiliation simultanée à deux régimes de retraite distincts pour une même activité professionnelle</i>	87
1.3.	Sur les impôts différés : absence d'information dans l'annexe	87
2.	Avis de la Cour sur la régularité et la sincérité du compte financier	88

SUPERVISION AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER – PROJET PACFC EXERCICE 2024 89

1.	Constats issus de la mission de supervision	90
1.1.	Sur la gouvernance et organisation : absence de lettre officielle de prolongation du projet PACFC jusqu'au 31 décembre 2025 et absence de préparation de la clôture du projet.....	90
1.2.	Sur la passation de marchés : délais anormaux entre l'attribution des marchés et l'émission des ordres de service	91
1.3.	Sur le système comptable et les états financiers : non-conformité totale des notes annexes	91
1.4.	Sur les informations financières	91
1.4.1.	<i>Absence de traçabilité des contributions de l'Etat (RPI et TVA)</i>	91
1.4.2.	<i>Non-paiement de la totalité des montants des factures des fournisseurs</i>	92
1.5.	Sur les clés de répartition des dépenses entre les deux phases du projet (PACFC I et PACFC II) : preuve juridique de la révision de salaire non produite.....	92
1.6.	Sur la gestion des missions : retard dans le reversement des reliquats en 2023.....	92
2.	Opinion générale sur les états financiers 2024	93
3.	Conclusions et recommandations finales	93

TITRE IV. CONTROLE JURIDICTIONNEL : LA MISSION ORIGINELLE..... 94

1. Défaut du contrôle de l'application des lois et règlements -----96
2. Défaut du contrôle de la validité de la créance -----98
3. Défaut du contrôle de l'imputation exacte de la dépense -----99
4. Défaut du contrôle de la validité de la quittance -----100

TITRE V. CONTROLE DE GESTION DES SERVICES LOCAUX ET ASSISTANCE 101

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO 102

1. Lettre du Président à Monsieur le maire de la commune rurale d'Andoharanofotsy -----102

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA 103

1. Contrôle des actes budgétaires : Sur le défaut d'inscription budgétaire de dépenses obligatoires par la Commune Urbaine d'Antsiranana ----- 103
2. Avis : Sur le projet de délibération confiant l'émission des ordres de recettes et des avis d'imposition des recettes fiscales et non fiscales de la Commune à un prestataire privé externe. ----- 103

PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA 105

1. Sur le contrôle de la gestion : audit de performance de l'utilisation des ristournes minières versées par la société QMM au profit des communes bénéficiaires ----- 105
 - 1.1. Non application effective du mécanisme de recouvrement des ristournes minières par les intervenants selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur 105
 - 1.1.1. Des taux non conformes aux textes correspondant à la période concernée entraînant un manque à gagner au niveau de la caisse de chaque commune bénéficiaire 106
 - 1.1.2. Paiement des ristournes minières au bon vouloir du redevable engendrant des retards considérables qui impactent la performance des Collectivités bénéficiaires 106
 - 1.1.3. Comptabilisation des ristournes minières : imputations erronées des recettes correspondantes 106
 - 1.2. Des anomalies constatées concernant l'obligation de chaque commune en matière de plan communal de développement et d'élaboration du budget de programme inclusifs et participatif ----- 107
 - 1.2.1. Un PCD élaboré au début du mandat des maires mais ne servant pas entièrement comme outil de pilotage stratégique et opérationnel du développement de la Commune : CU de Taolagnaro et CR d'Ampasy Nahampoana 107
 - 1.2.2. Pilotage à vue du développement de la Commune de Mandromodromotra suite à la défaillance du Maire en matière d'élaboration d'un PCD au début de son mandat 107
 - 1.2.3. Echec répété en matière de création de la SLC malgré l'existence de volonté des différentes forces vives locales : CU de Taolagnaro 107
 - 1.2.4. Budget de programme annuel reflétant les aspirations issues des concertations locales mais non accompagné d'indicateurs d'objectifs et de résultats facilement vérifiables : CR d'Ampasy Nahampoana et CR de Mandromodromotra 108
 - 1.2.5. Un mécanisme de collecte des besoins locaux défaillant conduisant à l'inadéquation de certains projets insérés dans le budget de programme annuel avec la réalité locale : CU de Taolagnaro 108
 - 1.3. Evaluation de la capacité de chaque commune bénéficiaire en matière de réalisation des projets de développement financés par les ristournes minières prévus dans leur budget annuel ----- 108
 - 1.4. Des défaillances constatées au niveau des trois communes contrôlées concernant l'opérationnalisation et la pérennisation des infrastructures financées par les ristournes minières ----- 110
 - 1.5. Des mécanismes de transparence de la gestion des ristournes minières marqués par diverses faiblesses depuis la phase de recouvrement jusqu'à leur utilisation au niveau des communes bénéficiaires ----- 112
2. Sur les lettres du Président : ----- 114
 - 2.1. Avis sur la vacance de poste du maire- Commune rurale de Tanandava 114

2.2. Avis sur le paiement de salaires et indemnités -Commune Amboasary Atsimo	114
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA	115
1. Contrôle des actes budgétaires- commune rurale d’Antongomena Bevary-----	115
2. Lettres du Président	115
3. Les Avis	116
3.1. Avis sur l’absence de l’Ordonnateur au sein de la Commune Urbaine de Bealanana, Région Sofia.	116
3.2. Avis du Tribunal Financier relatif à la situation des agents contractuels et des nouveaux recrues de la Commune Urbaine de Mahajanga	117
4. Atelier de formation	117
PAR LE TRIBUNAL DE FIANARANTSOA	118
PAR LE TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA	119
1. Contrôle des actes budgétaires-----	119
1.1. Avis sur le projet de mettre en place le quatrième adjoint au maire de la commune urbaine de Toamasina Commune Urbaine de Toamasina – Gestion 2025.....	119
1.2. Avis aux fins de règlement du budget primitif REGION ANALANJIROFO – Gestion 2025 -----	119
1.3. Avis sur le non-paiement des salaires ou indemnités de fonction du personnel de la commune Rurale d’Ampasikely – Gestion 2024 -----	120
1.4. Lettre du président sur la compétence budgétaire du gouverneur par intérim- Région Atsinanana – Gestion 2024 -----	121
1.5. Lettre du Président sur la validité de la délibération et du budget primitif 2025 de la commune urbaine de Toamasina adoptée par des membres du conseil municipal démissionnaires d’office-Commune urbaine de Toamasina – Gestion 2025 -----	122
2. Contrôle de gestion des ressources humaines de la CU de Toamasina : une problématique à fardeau financier non soutenable-----	123
2.1. Une gestion des ressources humaines anarchique, au détriment de la performance	124
2.1.1. Recrutement base sur une pratique peu orthodoxe	124
2.1.2. Gestion administrative du personnel irrégulière et dépourvue d’efficacité	125
2.1.3. Situation chaotique du système de suivi et encadrement du personnel	127
2.2. Un système de rémunération opaque, peu efficace et favorisant l’inégalité entre employés -----	127
2.2.1. Régime de rémunération exposant la commune à des risques d’ordre juridique et financier	127
2.2.2. Procédure de paiement entachée de multiples insuffisances	128
2.2.3. Départ du personnel : un vrai dilemme financier	129
2.3. La soutenabilité des charges de personnel : une question problématique négligée-----	130
TITRE VI.AUTRES ACTIVITES.....	135
AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L’AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)	136
1. Contexte	136
2. Objectifs de l’audit	136
3. Méthodologie et approche	136
4. Résultats de l’audit	137
VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L’IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)	138
1. Cinquième mission de vérification du 07 au 15 octobre 2024	138
2. Sixième mission de vérification du 27 mars au 11 avril 2025-----	143
3. Sur les résultats atteints par l’extension du système SIECM	146

a. Sur l'accessibilité des communes et formations sanitaires	146
b. Sur la couverture du réseau télécom	146
c. Sur la disponibilité de source d'énergie	146
d. Constats au niveau des 3 districts objet de la mission	147
DELIBERE.....	150
ANNEXE	152
LISTE DES TABLEUX	167
LISTE DES GRAPHIQUES.....	168