



RAPPORT N°01/22-ADM/AUDIT/ROD/FFCOVID-19

**SUR L'AUDIT DES FLUX FINANCIERS
LIÉS À LA LUTTE CONTRE LA COVID-19**

GESTION 2020

FEVRIER 2022

ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique
AFD	Agence Française de Développement
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BFM	Banque Foiben'i Madagasikara
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BIS	Brigade d'Intervention Spéciale
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
Cat DDO	Catastrophe Deferred Drawdown
CCO	Centre de Commandement Opérationnel
CCRU	Composante Contingente de Réponse d'Urgence
CERC	Contingent Emergency Response Component
CHRR	Centre Hospitalier de Référence Régionale
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CI	Contrôle Interne
COVID-19	COrona VIRus Disease 2019
CSA	Centres de Services Agricoles
CSB	Centre de Santé de Base
CTC	Centre de Traitement COVID-19
DDP	Direction de la Dette Publique
DEJ	Directeur des Etudes Juridiques
DTS	Droit de Tirage Spécial
DVSSER	Direction de la Veille Sanitaire, de la Surveillance Epidémiologique et Riposte
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
FCR	Facilité de Crédit Rapide
FCV	Fonds de Contrevaletur
FDA	Fonds de Développement Agricole
FID	Fond d'Intervention pour le Développement
FMI	Fonds Monétaires International
FSS	Filets Sociaux de Sécurité
GAC	Gestionnaire d'activités
GRC	Gestion de Risques et Catastrophes
IDA	Association Internationale de Développement
IPM	Institut Pasteur de Madagascar
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MEAH	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'hygiène
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEEF	Ministère en charge de l'Environnement et des Forêts
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
MRI	Mécanisme de Riposte Immédiate
MSP	Ministère de la Santé Publique
ORDSEC	Ordonnateur Secondaire
PADAP	Projet d'Agriculture Durable par une Approche Paysage
PARN	Projet d'Amélioration des Résultats de Nutrition
PCR	Polymerase Chain Reaction
PEF	Pandemic Emergency financing Facility
PIC	Projet Pôle Intégré de Croissance
PNGM	Plateforme Nationale de Gestion Médicale
PRM	Président de la République de Madagascar
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PRODUIR	Projet de Développement Urbain Intégré et de résilience du Grand Antananarivo
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCBOP	Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics
SAI	Service d'Appui Institutionnel
SGP	Secrétaire Général de la Présidence
SOA	Service Opérationnel des Activités
UCP	Unité de Coordination des Projets
USD	US Dollar
USPPI	Urgence de Santé Publique de Portée Internationale

TABLE DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE PRELIMINAIRE- PRESENTATION DES DIFFERENTS FLUX FINANCIERS	10
1. Les flux financiers mobilisés et dédiés A la lutte contre la COVID-19	10
1. 1. Projet d'Amélioration des Résultats de Nutrition (PARN).....	10
1. 2. Pandemic Emergency Financing Facility (PEF).....	10
1. 3. Projet d'agriculture durable par une approche paysage (PADAP)	10
1. 4. Projet de Développement Urbain Intégré et de résilience du Grand Antananarivo (PRODUIR)	11
1. 5. Projet pôle intégré de croissance (PIC)	11
1. 6. Les contributions financières des acteurs nationaux	11
1. 7. Le financement du Gouvernement Japonais -FCV	11
1. 8. Le Projet Filets Sociaux de Sécurité - FSS2 - Banque Mondiale.....	11
2. Les flux financiers liés au contexte de la lutte contre la COVID-19.....	12
2. 1. La Facilité de Crédit Rapide (FCR) du FMI :.....	12
2. 2. Les financements Cat DDO	12
3. Les allocations budgétaires.....	13
CHAPITRE . I. S'assurer de la conformité des encaissements aux protocoles d'accord	15
1. Les financements dédiés.....	15
1. 1. Le financement via la composante d'intervention urgence - Projet PARN.....	15
1. 2. Le « Pandemic Emergency Financing Facility »	17
1. 3. Le financement via la composante d'intervention urgence - Projet PADAP.....	17
1. 4. Le financement japonais sous forme de FCV	20
1. 5. Contributions numéraires nationales.....	20
2. Les Financements liés.....	21
2. 1. Le Cat DDO AFD	21
2. 2. Le Cat DDO Banque Mondiale	23
2. 3. La FCR -FMI	25
CHAPITRE . II. S'assurer de la conformité des mécanismes de gestion des flux mise en place au principe du Contrôle Interne	29
1. Un aperçu succinct du mécanisme et des acteurs.....	29
2. Sur la détermination des responsabilités	31

2. 1.	Confusion de responsabilités - BNGRC - Présidence	31
2. 2.	Confusion de responsabilités BNGRC -Task force	32
2. 3.	Immixture de multiples acteurs non habilités.....	34
3.	Cumul de fonctions incompatibles.....	35
4.	Sur le contrôle réciproque	38
4.1.	Absence de contrôle sur des achats extérieurs.....	38
4.2.	Contrôle réciproque quasi inexistant pour des dépenses objet de remboursement	40
4.3.	Contrôle écarté pour des dépenses du CCO, objet d'arriérés de paiement au niveau de la Présidence.	41
CHAPITRE . III.	S'ASSURER DE LA REGULARITE DES DEPENSES.....	43
1.	Situation globale	43
1. 1.	Dépenses concentrées au niveau de HUIT ministères	43
1. 2.	Importance des dépenses de subvention mais quid de leur affectation finale par rapport à la lutte contre le COVID19	45
2.	Observations sur les dépenses	48
2. 1.	Non-respect des textes.....	48
2.1.1.	Abus de paiement en espèce	48
2.1.2.	Octroi d'indemnités sur la base d'un acte inadéquat	50
2.1.3.	Absence de base juridique pour l'octroi d'appui financier	52
2.1.4.	Dépenses locales cotées principalement en devises	53
2. 2.	Sortie de fonds en l'absence de pièces justificatives requises.....	54
2. 3.	Paiement en absence de nomination au billeteur et non régularisation de l'état émargé (primes de risque)	58
2. 4.	Paiements indus	60
2. 5.	Suspicion de conflit d'intérêt dans le paiement de dépenses.....	62
2. 6.	Dépenses avec suspicion de double paiement	63
2. 7.	Suspicion de prestations fictives	64
CONCLUSION.....		66
ANNEXE		68

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU N° 1 - FINANCEMENT POUR LA LUTTE CONTRE LE COVID-19.....	13
TABEAU N° 2 - OPERATIONS D'ENCAISSEMENT -PARN	16
TABEAU N° 3-OPERATIONS DE D'ENCAISSEMENT PADAP	19
TABEAU N° 4- CONTRIBUTIONS ENCAISSEES AU CCO MAIS NON ENREGISTREES AU RGA	21
TABEAU N° 5- OPERATIONS D'ENCAISSEMENT - Cat DDO AFD	22
TABEAU N° 6-OPERATIONS D'ENCAISSEMENT - Cat DDO IDA.....	24
TABEAU N° 7-OPERATIONS D'ENCAISSEMENT FCR-FMI.....	27
TABEAU N° 8-REPARTITION DES DEPENSES Cat DDO /IDA.....	30
TABEAU N° 9-OPERATIONS -TASK FORCE	33
TABEAU N° 10-LISTES DES PRINCIPALES ENTITES -GESTION DE FLUX COVID19	34
TABEAU N° 11-CUMUL DE FONCTIONS INCOMPATIBLES.....	36
TABEAU N° 12-ACHATS EXTERIEURS	39
TABEAU N° 13-DEPENSES AVANCEES PAR LA PRESIDENCE AU 25 MAI 2020	40
TABEAU N° 14-DEPENSES MINISTERIELLES.....	44
TABEAU N° 15- SUBVENTIONS AU SECTEUR PRIVE	46
TABEAU N° 16-LISTE DES PAIEMENTS EN ESPECES.....	48
TABEAU N° 17-DEPENSES D'INDEMNITES	51
TABEAU N° 18-DEPENSES COTEES EN DEVISE	53
TABEAU N° 19-DECAISSEMENTS AU PROFIT DU PROJET SOSIALIM-BAHOAKA.....	56
TABEAU N° 20-DEPENSES EN ABSENCE DE NOMINATION DE BILLETTEUR	59
TABEAU N° 21- DEPENSES AVEC SUSPICION DE CONFLIT D'INTERETS	63
TABEAU N° 22-DEPENSES -SOMACOU.....	64

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1- DEPENSES PAR RUBRIQUES	45
GRAPHIQUE N° 2-REPARTITION DES TRANSFERTS POUR CHARGES AUX AUTRES ORGANISMES.....	47

INTRODUCTION

I- CONTEXTE

Presque tous les pays du monde sont confrontés à une crise sans précédent en raison de la pandémie de COVID-19 et ce , avec de lourdes conséquences sur tous les plans .

Madagascar n'a pas été épargné, et de ce faite, l'état d'urgence sanitaire, sur tout le territoire, a dû être déclaré par voie de décret n°2020-359 en date du 21 mars 2020, renouvelé par quinzaine. Cette situation d'exception n'a cessé qu'à partir du 19 octobre 2020.

Toutes les prévisions ont été bouleversées, à part le fait que les ressources budgétaires et financières se trouvent largement insuffisantes pour y faire face. Forcement il a fallu d'autres ressources si bien que « *Madagascar a bénéficié de divers appuis des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) s'élevant à 444,10 millions de dollars* » suivant le communiqué du Ministère de l'Economie et des Finances en date du 15 avril 2020.

Pareille situation extraordinaire n'est pas sans risque, mais le Gouvernement a voulu se montrer prudent. En effet, par voie de communiqué, le Ministère de l'Economie et des Finances « *rassure que les Fonds obtenus et utilisés durant cette période de crise sanitaire feront l'objet d'audit aussi bien par les organes de contrôle du Gouvernement que par les Partenaires Techniques et Financiers eux-mêmes* ».

II- COMPETENCES DE LA COUR

Au milieu d'une crise, la transparence et la responsabilité en matière de reddition des comptes, notamment au profit des citoyens ne peuvent pas être reléguées au second plan.

Dans le cadre de sa mission d'assistance aux Institutions d'Etat, la Cour des Comptes joue un rôle essentiel dans le contrôle et le suivi des actions du Gouvernement, au nom de la transparence et en vertu de l'article 284 de la loi organique n°2004-036 du 1er Octobre 2004 régissant la Cour Suprême.

A cet égard, elle est habilitée à apprécier la régularité de la gestion, le bon emploi de crédits et la performance des services publics, aux termes de l'article 280 de la loi organique précitée.

C'est ainsi, qu'elle a procédé à l'audit des aides liées à la lutte contre la COVID-19.

Suivant l'Ordre de Mission n° 04/21-OM du 22 Février 2021, le contrôle des aides liées à la lutte contre la COVID19 a été confié aux magistrats de la chambre chargée du contrôle du secteur Gouvernance de la Cour des Comptes.

D'autre part, aux termes de l'article 280 de ladite loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004, « *La Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, (...). A cet effet, elle apprécie :*

- 1 - la régularité de la gestion ;*
- 2 - le bon emploi des crédits ;*
- 3 - la performance des services publics. »*

Ainsi, la Cour des Comptes est habilitée à effectuer l'audit des aides liées à la lutte contre la COVID-19

III- OBJECTIFS D'AUDIT

Dans cette optique, et au vu des normes ISSAI 4100, la Cour s'est fixée un objectif global et des objectifs spécifiques pour accomplir cette mission. Pour l'objectif global, et conformément aux normes ISSAI 400, il s'agira d'audit de conformité qui consiste à vérifier la régularité des dépenses par rapport aux lois et règlements autrement dit s'assurer de la transparence et de la bonne gestion des aides liées à la lutte contre la covid-19, d'une part, et, d'autre part, à apprécier le respect des principes régissant la gestion financière sur les aides issues de la lutte contre la COVID-19.

Sur le plan des objectifs spécifiques, les opérations consistent à :

(1) S'assurer que les encaissements soient conformes aux protocoles d'accord et aux manuels

Le premier objectif spécifique vise le respect des protocoles pour une meilleure traçabilité des aides depuis leur décaissement jusqu'à leur affectation et disponibilité aux comptes ouverts à la Banque Centrale de Madagascar au nom du Trésor Public Malgache.

2) S'assurer que les mécanismes de gestion des aides mis en place soient conformes au principe du contrôle interne

Le deuxième objectif spécifique permettra « la protection des flux mobilisées » pour éviter les irrégularités telles que le gaspillage et les abus ainsi que la fraude.

(3) S'assurer de la régularité de l'utilisation des flux

Le troisième objectif spécifique concerne la régularité des opérations de paiement par rapport aux lois et réglementations relatives aux dépenses publiques.

IV- PORTEE DE L'AUDIT

L'audit porte sur :

- les Flux financiers issus des PTF ayant fait l'objet d'un protocole d'accord avec la République de Madagascar pour lutter contre la COVID-19 ;
- les financements « Projet » pour lutter contre la pandémie dont l'agence d'exécution est l'Unité de Coordination de Projet /MINSAN (UCP/MINSAN) ;

- les dons en numéraires issus de la générosité publique nationale.

Il concerne l'exercice budgétaire 2020, avec une certaine actualisation en 2021.

Ne seront pas examinés par l'audit :

- les flux financiers provenant des PTF qui n'ont pas fait l'objet d'engagement de la République de Madagascar ;
- les aides sous forme d'assistance technique ou d'appui logistique ;
- les financements « Projet » mobilisés dont la gestion était assurée par une agence d'exécution autre que l'UCP/MINSAN.

La revue a porté essentiellement sur les entités énumérées en annexe, compte tenu de leur implication dans la gestion de la lutte contre la COVID19, notamment sur le plan financier.

V- METHODOLOGIE

Afin de rationaliser les programmes d'entretien, il a été procédé, au préalable, à la revue documentaire. Lors des descentes auprès des entités concernées, des interviews assortis de questionnaires ont été réalisés. Les éléments probants et informations obtenues ont été analysés.

Cette mission a été conduite en se référant aux normes ISSAI 4100, 5500, 5520 et GUID 5530.

Pour l'analyse des données et compte tenu de la ressource temporelle, l'on a procédé à des échantillonnages.

Le présent rapport sera structuré comme suit :

- La première partie répondra au premier objectif spécifique «S'assurer que les encaissements soient conformes aux protocoles d'accord et manuels de procédure » ;
- Il sera vérifié dans la deuxième partie si les mécanismes de gestion des aides mis en place soient conformes au principe du contrôle interne. Cette partie correspondra au deuxième objectif spécifique ;
- La troisième partie se focalisera sur l'utilisation de ces fonds tout en apportant des réponses au troisième objectif spécifique « vérifier la régularité de l'utilisation des aides ».

Tout d'abord, il paraît judicieux de procéder à une succincte présentation des flux financiers pour la lutte contre la COVID-19 afin de mieux appréhender le sujet d'audit.

Au préalable, il s'avère important de préciser que les réponses de l'Administration ont été consolidées au niveau de la Présidence et sont transmises à la Cour par voie électronique en date du 07 février 2022.

En général, ces réponses soulignent que :

*« - les textes en vigueur n'ont pas permis de faire face à une situation d'urgence extrême telle qu'une pandémie internationale où les procédures nationales sont dépendantes des procédures internationales. En effet, face aux besoins très souvent spontanés, aussi urgents que vitaux, l'Etat, contraint à une obligation de résultat n'avait d'autres choix que de recourir à un processus qui lui permettait de répondre dans l'immédiat auxdits besoins.
- Enfin, l'intervention de la Présidence se présente comme un appui et en même temps un système de double contrôle et non une centralisation de la gestion ».*

CHAPITRE PRELIMINAIRE- PRESENTATION DES DIFFERENTS FLUX FINANCIERS

La présente mission a permis d'identifier les différents flux financiers dont le Gouvernement malgache a pu bénéficier dans le cadre de la lutte contre la pandémie que ces flux soient internationaux ou nationaux.

Suite aux entrevues avec les différents responsables et au vu des documents disponibles notamment les protocoles de financement, la Cour a procédé à une classification des flux :

- les flux financiers mobilisés et dédiés à la lutte contre la COVID-19 ;
- les flux financiers liés au contexte de la lutte contre la COVID-19 ;
- les contributions nationales.

1. LES FLUX FINANCIERS MOBILISES ET DEDIES A LA LUTTE CONTRE LA COVID-19

Il s'agit ici des fonds octroyés dont le décaissement sera dédié à la réalisation des activités spécifiques de la lutte contre la COVID-19.

Depuis décembre 2011, la Banque Mondiale a adopté un nouveau mécanisme intitulé Mécanisme de riposte immédiate (MRI). Ceci permet au pays de réaffecter rapidement des fonds à partir de projets d'investissement qui intègrent une composante contingente de réponse d'urgence (CCRU)¹, en cas de catastrophes naturelles ou de violents chocs économiques, y compris les crises alimentaires, ou de situation d'urgence. Le MRI réduira sensiblement les délais entre le moment où survient une crise ou une situation d'urgence et le moment où sont décaissées les ressources de l'IDA (Institution de la Banque Mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète), afin d'aider les pays et de renforcer leur capacité à faire face aux répercussions des crises et des situations d'urgence.

Les financements de la Banque Mondiale octroyés à Madagascar intégrant la composante « CCRU » sont énumérés comme suit:

1. 1. *Projet d'Amélioration des Résultats de Nutrition (PARN)*

Il s'agit d'un don de l'IDA à hauteur de 56,70 millions de DTS soit l'équivalent d'environ de 80 millions de USD. Ce projet comprend quatre composantes dont la quatrième est un soutien à un mécanisme de financement d'urgence pour les interventions en cas de catastrophe naturelle impliquant une déclaration formelle d'un état d'urgence national ou régional. Dans ce cas, les fonds provenant d'autres composantes du projet pourraient être réaffectés à cette composante.

1. 2. *Pandemic Emergency Financing Facility (PEF)*

C'est une subvention additionnelle du projet PARN d'une valeur de 1,76 millions USD².

1. 3. *Projet d'agriculture durable par une approche paysage (PADAP)*

Ce projet est financé par un prêt de l'IDA pour un montant de 48 ,40 millions de DTS, et est structuré autour de 3 composantes avec une quatrième composante « Contingent Emergency Response Component ». Cette quatrième composante consiste en un soutien au bénéficiaire

¹ CERC en anglais : Contingent Emergency Response Component .

² Accord de don PEF/PARN n° TF0B3952 du 03 novembre 2020

pour la mise en place d'un fonds d'urgence en cas de catastrophe afin de financer une réponse immédiate à une crise ou une urgence éligible³.

1. 4. *Projet de Développement Urbain Intégré et de résilience du Grand Antananarivo (PRODUIR)*

Le montant du projet à titre de prêt s'élève à 51,60 millions de DTS et contenant 4 composantes dont la quatrième est relative au mécanisme de réponse immédiate afin de fournir une réponse immédiate à une crise éligible ou une urgence, si nécessaire⁴.

1. 5. *Projet pôle intégré de croissance (PIC)*

Ce projet d'une valeur de 49,80 millions de DTS comporte 5 composantes dont la 5^{ème} a pour objet de fournir une réponse immédiate à une crise ou une urgence éligible, si nécessaire⁵.

1. 6. *Les contributions financières des acteurs nationaux*

Des acteurs nationaux aussi bien particuliers qu'association ou sociétés ont également apporté leurs contributions financières d'un montant total de 666 218 000 Ariary pour lutter contre la pandémie⁶.

1. 7. *Le financement du Gouvernement Japonais -FCV*

Les financements du Japon dans le cadre du Fonds de Contrevalet à hauteur de 4 353 769 200⁷ Ariary ont été aussi mobilisés dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.

1. 8. *Le Projet Filets Sociaux de Sécurité - FSS2 - Banque Mondiale*

Suivant accord de financement additionnel n° D 434 -MG signé le 26 mars 2019, l'IDA a octroyé une subvention de 64, 80 millions de DTS dans le cadre du projet de Filets Sociaux de Sécurité (FSS).

L'objectif du projet est d'aider le bénéficiaire à accroître l'accès des ménages extrêmement pauvres aux services de filets de sécurité et à établir les bases d'un système de protection sociale.

Le projet comprend trois parties dont la première partie est déclinée en 3 activités consistant, entre autres, à une intervention de relèvement rapide en cas de catastrophe naturelle (ERR). Cette intervention, selon l'accord de financement suscité, englobe (a) le programme travail contre rémunération; (b) la remise en état et la reconstruction des infrastructures endommagées dans les communautés affectées en situation de catastrophe éligible; et (c) **l'exécution du programme de transfert monétaire inconditionnel.**

Selon l'article 3 de l'accord, il revient au Fond d'Intervention pour le Développement (FID) de mettre en œuvre la première et deuxième partie du projet.

Ainsi, des décaissements de 32 millions USD⁸ ont été opérés au profit du FID au cours de l'année 2020 dont une partie est affectée au transfert monétaire pour appuyer les vulnérables face à la pandémie.

³ Accord de prêt PADAP n° 5979-MG du 20 avril 2017

⁴ Accord de prêt PRODUIR n°6818-MG du 17 mai 2018

⁵ Accord de prêt PIC n° 6135-MG du 24 octobre 2018

⁶ Attestation du RGA en date du 23 juin 2021

⁷ Notes n°N°67/MAE/ANR/Y/C.20 du 05 mai 2020 et n° N°76/MAE/ANR/Y/C.20 du 19 mai 2020

2. LES FLUX FINANCIERS LIES AU CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19

Ce sont des flux décaissés compte tenu du contexte COVID-19 mais les activités à réaliser ne sont pas précisés.

2. 1. *La Facilité de Crédit Rapide (FCR) du FMI :*

Le 03 avril 2020, le Conseil d'administration du FMI a approuvé au titre de la facilité de crédit rapide (FCR) un décaissement équivalent à 165,99 millions de dollars, pour aider le pays à répondre à ses besoins urgents de balance des paiements résultant du déclenchement de la pandémie de COVID-19. Cette aide du FMI contribuera de manière substantielle à combler les besoins extérieurs immédiats et à préserver l'espace budgétaire pour les dépenses de santé essentielles liées au COVID-19⁹.

Puis, le 30 juillet 2020, un deuxième décaissement au titre de la Facilité de crédit rapide (FCR), pour un montant de 171,90 millions de USD a eu lieu, portant ainsi le total de l'aide d'urgence du FMI en faveur de Madagascar pour faire face à la COVID-19 à 337,9 millions de dollars¹⁰.

2. 2. *Les financements Cat DDO*

Suite à la mission de pré-évaluation de l'opération d'appui budgétaire en matière de gestion des risques de catastrophes avec option de tirage différé en cas de catastrophes (Cat DDO), menée par une équipe conjointe de la Banque Mondiale et de l'Agence Française de Développement (AFD), en mai 2019, Madagascar bénéficie d'un mécanisme de financement conditionnel qui lui permet d'avoir accès immédiat à des ressources financières sous forme d'appui budgétaire, à la suite d'une catastrophe naturelle incluant une urgence sanitaire.

Ainsi, le Cat DDO de Madagascar est assuré par un financement de l'IDA de 50 millions d'USD¹¹ et d'un cofinancement de l'AFD de 10 millions d'EURO¹² sur la base d'un programme de réformes et des actions préalables et indicateurs communs.

Les décaissements, en partie ou en totalité, basés sur un élément déclencheur, typiquement une déclaration d'état d'urgence nationale, seraient faits sur une base proportionnelle au financement accordé¹³, selon le principe pari passu.

Au titre de l'année 2020, les décaissements s'élèvent à 15 millions d'USD issus de la Banque Mondiale et de 3 millions d'Euro de l'AFD¹⁴.

In fine, le total des financements liés à la lutte contre la COVID19 est résumé dans le tableau ci-après :

⁸ Avis de décaissement

⁹ Communiqué du FMI n° 2020/133 du 03 Avril 2020.

¹⁰ Communiqué du FMI n° 2020/275 du 30 juillet 2020

¹¹ Accord de financement CAT DDO IDA

¹² Accord de financement CAT DDO AFD

¹³ Accord de financement CAT DDO AFD

¹⁴ Chapitre II du Rapport

TABLEAU N° 1 - FINANCEMENT POUR LA LUTTE CONTRE LE COVID-19

En millions d'USD

BAILLEURS /DONATEURS	PROJET	MONTANT ALLOUE	DECAISSEMENT AU 31/12/2020
BANQUE MONDIALE /IDA	Composante CCRU/ PARN	20,000	18,920
	PEF	1,760	0,680
	Composante CCRU/ PADAP	40,000	6,220
	Composante CCRU/ PRODUIR	50,000	25,000
	Composante CCRU/ PIC	33,000	10,000
	FSS F2 /FID	32,000	24,160
	Cat DDO/IDA	50,000	15,000
AFD	Cat DDO/AFD	15,000*	5,000**
FMI	FCR	337,900	337,900
JAPON	FCV	1,120	0,002***
CONTRIBUTIONS ACTEURS NATIONAUX		0,170	0,000
TOTAL GENERAL		580,95	442,88

Sources : Protocole d'accord, DDP, UCP Santé , BCSE 2020

(**) : Équivalent de 10 millions d'Euro

(**) : Équivalent de 5 millions d'Euro

(***) : Équivalent de 9,56 millions d'Ariary

Compte tenu de l'étendue de l'audit définie dans la partie introductive, l'analyse ne portera pas sur :

- PRODUIR qui est sous la responsabilité du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire ;
- PIC sous la responsabilité du Ministère chargé des Finances ;
- FSS F2 dont la mise en œuvre est confiée au FID.

3. LES ALLOCATIONS BUDGETAIRES.

Dans le cadre du renforcement des mesures de protection contre le COVID-19, le circulaire n° 30c- MEF/SG/DGFAG du 06 mars 2020 préconise que des crédits des lignes budgétaires ayant rapport avec le coronavirus ne sont pas soumises à la régulation. Ils peuvent être engagés à 100%, et une liste a été annexée audit circulaire. Il s'agit de quelques comptes de certains SOA et programmes du Ministère de la Sécurité Publique, du Ministère des Transports, du Tourisme et de la Météorologie et du Ministère de la Santé Publique.

En outre, tous les effets induits par la pandémie ont conduit le Gouvernement à redéfinir ses priorités, et qu'ainsi la loi n°2020-010 portant loi de finances rectificative pour 2020 a été promulguée le 14 juillet 2020. L'article 22 de la LFR consacre la création du Fonds de Riposte à la pandémie COVID-19 » destiné au financement des actions de riposte au COVID-19.

Le « Fonds de Riposte à la pandémie COVID-19 » prévu par l'article 22 de la LFR 2020 du 14 juillet 2020 a été déjà créé par décret n° 2020-725 du 1^{er} Juillet 2020 portant création du « Fonds riposte à la pandémie COVID-19 ». Il a été pris par la suite l'arrêté n° 14 102 /2020-MEF du 10 juillet 2020 fixant les modalités d'exécution du décret 2020-725 précité.

Mais il est à faire remarquer que ledit « Fonds » n'a pas été opérationnel pendant l'année 2020, du fait que :

- Les textes¹⁵ sur le « Comité de Pilotage du Plan sectoriel du PMDU » prévu à l'article 4¹⁶ du décret de création précité ne sont sortis que vers le mois de décembre 2020 ;
- les différents textes y afférents sont pris tardivement, dont le décret n° 2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n° 46778 portant la gestion du « Fonds de riposte de la pandémie COVID-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement.

Lors des descentes au niveau des différentes entités, il a été plus ou moins difficile de bien déterminer les dépenses exécutées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 étant donné que les dépenses correspondantes ne sont pas identifiées comme telles au niveau des ministères sectoriels. Aucun dispositif n'avait en effet été mis en place ex ante pour dissocier les dépenses COVID de l'ensemble des dépenses.

Toutefois, le MEF a essayé de publier au fur et à mesure les statistiques relatives aux dépenses COVID en fonction des informations communiquées par les différents départements.

Après analyse des données transmises par le MEF le 22 avril 2021 et suivant extraction du SIIGFP, les dépenses ordonnancées dans le cadre de la lutte contre le COVID avoisinent les 1 818 milliards d'Ariary.

¹⁵ Arrêté n°27711 /2020 du 16 novembre 2020 portant création de la structure organisationnelle et institutionnelle de mise en œuvre du PMDU.

¹⁶ Article 4 du décret n° 2020-725 du 1^{er} Juillet 2020 portant création du « Fonds riposte à la pandémie Covid-19 » : L'exécution des dépenses imputables au Fonds se fait suivant les procédures légales et réglementaires en vigueur en la matière et respectant le principe de la transparence.

L'ordonnateur du département sectoriel concerné établit un budget spécifique, en ligne avec le budget du Plan Multisectoriel d'Urgence. Ce budget doit être approuvé par le Comité de Pilotage du Plan Multisectoriel d'Urgence.

CHAPITRE . I. S'ASSURER DE LA CONFORMITE DES ENCAISSEMENTS AUX PROTOCOLES D'ACCORD

Ce premier chapitre, consistant à analyser les différentes conventions, vise à répondre au premier objectif de s'assurer du respect des protocoles pour une meilleure traçabilité des aides depuis leur décaissement jusqu'à leur affectation et disponibilité aux comptes ouverts à la Banque Centrale de Madagascar au nom du Trésor Public Malgache.

Pour la clarté du rapport, la vérification de la conformité sera effectuée à chaque type de financement. Et, une conclusion y afférente sera mise en exergue à la fin du présent chapitre

1. LES FINANCEMENTS DEDIES

1. 1. *Le financement via la composante d'intervention urgence - Projet PARN*

Suite à la déclaration de l'Organisation Mondiale de la Santé du 30 janvier 2020 qualifiant la COVID-19 comme étant une Urgence de Santé Publique de Portée Internationale (USPPI) et à la proclamation de l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République de Madagascar suivant décret n° 2020-359 du 21 mars 2020 et conformément au Manuel des opérations d'urgence/ Composante d'intervention d'urgence (CERC) du Ministère de la Santé Publique en date du 19 mars 2020, le Ministère de l'Economie et des Finances a demandé à la Banque mondiale l'activation de la Composante CERC du Projet PARN .

En effet, « *afin de faire face aux besoins d'urgence suite à la pandémie mondiale de COVID-19, notamment dans le secteur de la santé* », le Ministère de l'Economie et des Finances, a demandé par lettre n° No 506-2020- MEF/SG/DGT/DDP/SADE/AHA du 2 avril 2020 ladite activation pour un montant de 20 millions d'USD, et ce suite aux besoins exprimés par le Ministère de la Santé Publique¹⁷ pour renforcer le dispositif de contrôle et de riposte au Coronavirus, et pour lutter contre cette pandémie.

Le 03 avril 2020, la Banque Mondiale a donné son approbation pour le même montant de 20 millions d'USD.

Le document « General Conditions for IDA financing » dans sa section 2.03 stipule que les décaissements de la Banque doivent être déposés dans un compte « désigné ».

De plus, le décret n° 2015-1417 du 27 octobre 2017, fixant les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de Projet ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar dispose en son article 6 que « *les fonds sont mis à disposition des Projets dans un compte principal ouvert en leurs noms, en devise et/ou en Ariary, au niveau de la Banque Centrale de-Madagascar* ».

Par ailleurs, l'article 8 du même décret stipule que d'autres comptes bancaires pour le règlement des dépenses en dehors de la région d'Analamanga, peuvent être ouverts au niveau d'une banque primaire résidente.

A cet effet, l'ouverture du compte en devise USD, intitulé « Projet d'Amélioration des Résultats Nutritionnels (PARN) Composante d'Intervention d'Urgence (CER) a été, opérée suivant lettre de la Banque Centrale de Madagascar n° D-DRC-0420-002227/TOP/SPE du 09 avril 2020.

¹⁷ Lettres n° 094/2020/MINSAN du 16 Mars 2020 et 150/2020/MSANP/SG du 23 mars 2020

Au niveau de la Banque Primaire BNI Akorondrano, des comptes en devise USD et Ariary, intitulé « MINSAN/UCP PARN -CER » ont été également ouverts suivant l'attestation du BNI en date du 09 avril 2020.

Le tableau ci-après relate les différentes opérations depuis l'activation de la CERC jusqu'à la disponibilité des fonds.

TABLEAU N° 2 - OPEARTIONS D'ENCAISSEMENT -PARN

DATE	OPERATION
17 mars 2020	Approbation du Manuel des opérations d'urgence
02 avril 2020	Demande d'activation de la Composante CERC par lettre n° 506-2020-MEF/SG/DGT/DDP/SADE/AHA du 02 avril 2020 relative à l'activation de la Composante de Réponse d'Urgence (CERC).
03 avril 2020	Approbation de la Banque Mondiale
	Création de régie d'avances sur subvention extérieure auprès du MINSAN au profit de UCP-PARN /Composante 4 ¹⁸
	Nomination des régisseurs de la caisse d'avances sur subvention extérieure auprès du MINSAN au profit de UCP-PARN /Composante 4 ¹⁹
09 avril 2020	Ouverture du compte principal désigné en USD - BFM
	Ouverture du compte USD ET MGA - BNI
17avril 2020	Début de décaissement

Sources : UCP Santé -DDP

Le premier décaissement issu de la composante CCRU du projet PARN a eu lieu le 17 avril 2020.

Les dépenses payées pour cette composante se chiffrant au total à 18,72 millions d'USD²⁰ sont composées notamment des acquisitions de :

- 25 appareils radiographies numérisés mobiles ;
- 14 ambulances ;
- 1 250 000 masques (Chirurgicales, FPP2) ;
- 134 concentrateurs d'oxygène ;
- 300 000 surblouses ;
- 30 000 draps housse avec logo ;
- 15 respirateurs.

De tout ce qui précède, la Cour n'a observé aucune anomalie sur le respect de l'Accord de financement. En effet, les décaissements ont été conformes aux termes de l'Accord, et aux instructions MRI de la Banque Mondiale.

¹⁸ Arrêté n° 7613-20202/MSAN/SG/UCP du 03 avril 2020 portant création de régie d'avance sur sur subvention extérieure auprès du MINSAN au profit de UCP-PARN /Composante 4 .

¹⁹ Arrêté n° 7614-2020/MSAN/SG/UCP du 03 avril 2020 portant nomination des régisseurs de la caisse d'avances sur subvention extérieure auprès du MINSAN au profit de UCP-PARN /Composante 4

²⁰ Source : USP santé.

1. 2. Le « *Pandemic Emergency Financing Facility* »

Un deuxième financement additionnel du projet PARN, d'un montant de 1 763 660 USD a été octroyé au Gouvernement de Madagascar dans le cadre de la « PEF » suivant l'accord de don signé le 03 novembre 2020 entre la République de Madagascar et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et l'IDA.

Cet accord a une force obligatoire pour les parties signataires selon le mémorandum juridique n° 83 -MJ/SG/DGAEJR/DDHRI/2020 du 24/11/2020.

Ainsi, la Banque Mondiale, par lettre n° 186/20/BM/MG du 30 novembre 2020, a notifié au Gouvernement de Madagascar que l'accord de don de 1 763 660 USD prend effet à compter du 30 novembre 2020.

L'exécution de cet accord est de 90 jours après la date de sa signature.

Selon le point "A" de la section III sur les conditions de retrait de l'accord, ce don est affecté aux dépenses de la composante 4 Contingence Réponse d'urgence" du projet.

Par ailleurs, le point « B » de ladite section stipule que « les paiements des dépenses éligibles, effectuées avant la date de signature de l'accord, jusqu'à concurrence de 705 000 USD sont admissibles à un paiement rétroactif pour des dépenses payées à partir du 1^{er} juillet 2020.

Pour cet accord de don, l'analyse sera axée sur l'exécution du point « B » de la section III, étant donné que la mission d'audit concerne l'exercice 2020.

En effet, une demande de remboursement a été établie par le MEF²¹ pour des dépenses relatives à l'acquisition de 1000 concentrateurs d'oxygène effectuée le 17 juillet 2020.

Au vu des termes du protocole, aucune anomalie de non-conformité n'a été relevée.

1. 3. Le financement via la composante d'intervention urgence - Projet PADAP

Un accord de prêt relatif au financement du Projet Agriculture Durable pour une Approche Paysage (PADAP) s'élevant à 48 400 000 DTS a été conclu le 20 avril 2017 entre la République de Madagascar et l'Association Internationale pour le Développement (IDA). L'objectif principal de ce projet est d'augmenter l'accès à des services d'irrigation améliorés et à des intrants agricoles, de renforcer la gestion intégrée des ressources naturelles dans des paysages sélectionnés par des acteurs locaux et, de fournir une réponse immédiate et efficace à une crise ou une urgence éligible.

Les principales cibles du projet sont nombreuses:

- les organisations communautaires locales : les communautés de base, les associations des usagers de l'eau, les organisations paysannes, les groupes d'éleveurs. Il est prévu que ces différentes organisations bénéficieront de renforcement de capacités et d'un accès de bonnes pratiques en termes d'outils de gestion et de technologie ;
- les collectivités territoriales : à travers l'élaboration des plans d'aménagement et le renforcement de capacités en termes de gestion des ressources en eau, la gestion des

²¹ Lettre n° 176_2021-MEF/SG/DGFAG/DB/SSSA/ss du 03 mars 2021

ressources forestières et l'appui des guichets fonciers existants à travers l'actualisation des plans locaux d'occupation foncière ;

- les institutions au niveau national, en particulier le Ministère en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Ministère en charge de l'Environnement et des Forêts (MEEF) et le Ministère de l'Eau, de l'assainissement et de l'Hygiène qui bénéficieront d'un appui à la planification stratégique et à l'amélioration de la gouvernance, d'une assistance technique pour la mise en œuvre des politiques et de leur programme, ainsi qu'à la mise en place d'une stratégie de Système d'Informations Spatiales ;
- les organismes sous tutelle : le Fonds de Développement Agricole (FDA/FDAR), les Centres de Services Agricoles (CSA), l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA), le Centre de Recherches Agronomiques (FOFIFA).

La composante 4 du projet PADAP prévoit une intervention d'urgence imprévue. Cette composante ne peut être mise en œuvre qu'en cas de crise majeure avérée à la condition d'une déclaration d'état d'urgence par l'Etat malgache, avec une requête formelle du Gouvernement. Dans ce cas, des fonds provenant d'autres composantes du projet pourront être réaffectés pour faciliter le financement rapide d'une liste de biens et services cohérents avec les composantes I et II et nécessaires à la réalisation des objectifs du projet. Les activités éligibles comprennent la réhabilitation des infrastructures impactées par la catastrophe, l'achat de matériaux de construction et d'intrants agricoles ou la lutte contre les ravageurs (par exemple la lutte antiacridienne, fléau récurrent à Madagascar).

S'agissant d'un contexte d'urgence sanitaire, le manuel opérationnel du MRI « Réponse au COVID-19 » a prévu que l'unité de mise en œuvre du projet PADAP est l'Unité de Coordination des Projets (UCP) du Ministère de la Santé Publique.

Les conditions de mise en vigueur du financement du projet PADAP se présentent comme suit :



TABLEAU N° 3-OPERATIONS DE D'ENCAISSEMENT PADAP

Date	Opération	Observation
20 avril 2017	Conclusion de l'accord de financement (Prêt) entre la République de Madagascar et l'IDA	Emprunt d'un montant de 48 400 000 DTS soit 65 000 000 USD équivalent à 210 583 560 000 Ariary
27 juin 2017	Promulgation de la loi n° 2017-006 autorisant la ratification de l'accord de prêt	
14 juillet 2017	Prise du décret de ratification n°2017-575	
18 juillet 2017	Sortie du mémorandum juridique n°036 MJ/DDHRI/2017 du Garde des Sceaux Ministre de la Justice	
10 Août 2020	Saisine de la Banque Mondiale pour l'activation du MRI par le MEF afin de faire face aux besoins d'urgence causés par COVID-19	Les termes de l'accord de prêt prévoient qu'à la suite d'un phénomène donnant lieu à une catastrophe majeure, le gouvernement malagasy peut demander à la Banque mondiale de réaffecter des fonds des Projets comportant des composantes de contingence (CERC) à l'appui des mesures de réponse d'urgence et de relèvement.
03 septembre 2020	Approbation de la Banque Mondiale pour l'activation du MRI et la réallocation CERC d'un montant de 40 millions USD relatif au projet PADAP.	
09 octobre 2020	Instructions additionnelles de la Banque Mondiale sur les modalités de décaissement et informations financières liées au CERC	
30 décembre 2020	Prise de l'arrêté interministériel n°32589/2020/MSANP/SG/UCP portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle sur Emprunt Extérieur auprès du Ministère de la Santé Publique au profit de l'Unité de Coordination des Projets (UCP) "IDA-MRI Urgence"	Le montant total des avances est fixé par l'article 03 de l'arrêté à 9 250 000 000,00 Ariary
30 décembre 2020	Prise de l'arrêté n° 32590/2020/MSANP/SG/UCP portant nomination des régisseurs de régie d'avances sur un Emprunt Extérieur auprès du Ministère de la Santé Publique au profit de l'Unité de Coordination des Projets (UCP) "IDA-MRI Urgence"	

Source : Protocole d'accord, UCP Santé

Sur les 40 millions USD approuvés de la composante CERC, au profit du PADAP, 6 225 440,47 USD ont été effectivement décaissés jusqu'au 31 décembre 2020 notamment pour l'achat de masques (FFP2, chirurgicaux, lavables), équipements de protection individuelle (EPI), réactifs de laboratoire, médicaments (azithromycine, hydroxychloroquine, zinc, vitamine C, dexaméthasone, lovenox, exoparine, magnésium B6, paracétamol, perfalgan), gel hydro alcoolique, lits et matelas.

Au vu des termes du protocole, aucune anomalie de non-conformité n'a été relevée.

1. 4. Le financement japonais sous forme de FCV

A la date du 27 janvier 2020, le gouvernement du Japon a approuvé la note verbale n°19/250-AE/SG/DGAP/DRB/SAO du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) du 11 juillet 2019 de mettre en œuvre le « Projet d'appui aux activités de lutte contre la peste à Madagascar » à travers le cadre du Fonds de Contrevaleurs issus du KR 1 2005 pour un montant de 386 349 630, 99 Ariary, du KR 2 1999 d'un montant de 537 065 672,40 Ariary et de 951 268 496,81 Ariary de gain de change soit un montant total de 1 874 683 800 Ariary. Ce financement a fait l'objet d'une l'insertion dans le cadre IV de la Loi de Finances Initiale 2020.

Plus tard, suite à l'évolution du contexte sanitaire due à la COVID, une demande d'affectation de ce fonds de contre-valeur du « projet d'appui à la lutte contre la peste » aux financement des interventions liés à la riposte COVID-19 a été émise par le Ministre de la Santé Publique le 06 avril 2020 . Cette demande fait suite aux sollicitations du gouvernement japonais de le consulter au préalable pour toutes modifications au contenu du projet. Le 05 mai 2020, par lettre n°67/MAE/ANR/YK/C.020 le Japon a accepté la demande d'affectation pour la 1^{ère} phase du projet « Appui aux activités de lutte contre la COVID-19 » d'un montant de 1 874 683 800 Ariary. En conséquence, l'arrêté n°27-418/2020 du mois d'octobre 2020 portant aménagement de crédit est pris pour un montant de 1 875 000 000 Ariary.

Concernant la 2^{ème} phase du projet, après demande du Ministère des Affaires Etrangères malagasy, l'autorisation du Japon a été obtenue le 19 mai 2020. La mise en œuvre porte sur les contrevaleurs issues du KR2017 pour un montant total de 2 479 085 400 Ariary. Ce financement a été inséré dans la Loi de Finances Rectificative 2020.

De ce qui précède, le montant total des FCV ayant obtenu l'autorisation du Japon s'élève à 4 353 769 200 Ariary.

Suivant BCSE du MINSAN 2020, Code ORDO 00-710-G-00000, Code SOA 05-71-0-C10-00000, les dépenses payées sur FCV concernant « Lutte contre le COVID-19 » se chiffrent à 9 556 385 Ariary constituées uniquement de carburant et des lubrifiants de véhicules pour l'activité de surveillance y compris l'ambulance.

1. 5. Contributions numéraires nationales

Les contributions financières nationales d'un montant total de 668 218 000 Ariary, un signe de solidarité autour de la lutte contre la COVID-19 sont logées dans le compte « 4787188-Contribution à la lutte contre la COVID-19 » au niveau de la Recette Générale d'Antananarivo.

Selon le responsable au niveau de la Recette Générale d'Antananarivo, pendant la crise sanitaire, ces contributions sont remises soit directement au niveau de la RGA soit auprès du CCO.

Après vérification, deux observations sont à souligner.

(a)- Certaines contributions sont reçues au niveau du CCO mais ne sont pas encaissées auprès de la RGA.

**TABLEAU N° 4- CONTRIBUTIONS ENCAISSEES AU CCO MAIS NON ENREGISTREES
AU RGA**

DATE	REMETTANTS	MONTANT (en Ariary)
30 Mars 2020	Mr Eric HASSANALY et Feride HASSANALY	50 000 000
30 mars 2020	Communauté Chinoise	200 000 000
08 avril 2020	Mr. Didier RATSIRAKA	1 200 000
08 avril 2020	Mr. Didier RATSIRAKA	1 200 000
08 avril 2020	Mr. Didier RATSIRAKA	1 200 000
29 avril 2020	Malagasy Miara Mandroso	2 000 000
17 Juin 2020	Air tel Money	20 000 000
TOTAL		275 600 000

Source : RGA et site CCO

Il ressort de ce tableau qu'une somme de 275 600 000 Ariary est collectée au niveau du CCO mais n'est pas comptabilisée au niveau de la Recette Générale d'Antananarivo(RGA).

Or, en vertu du principe de l'unicité de caisse, les fonds venant des citoyens constituant des ressources mises à la disposition de l'Etat devront être déposés au Trésor.
Cet état de choses pourrait engendrer une dispersion des recettes de l'Etat.

La réponse parvenue à la Cour fait part que « *par conséquent, les fonds comptabilisés au niveau de la RGA, n'ayant pas encore été utilisés, peuvent encore recevoir le reversement des fonds du CCO* ».

Toutefois, la Cour estime que son observation reste fondée.

(b) - La somme de 668 218 000 Ariary enregistrée au compte « 4787188-Contribution à la lutte contre la COVID-19 » reste encore non utilisée au moment de notre mission au niveau de la RGA. En effet, le responsable au niveau du RGA a précisé que les textes régissant la gestion de ces fonds ne sont pas encore pris.

2. . LES FINANCEMENTS LIES

2. 1. Le Cat DDO AFD

Chaque année Madagascar est exposé aux catastrophes naturelles tels que les cyclones, les sécheresses, les inondations... qui impactent les activités économiques et sociales. Afin de venir en aide aux plus vulnérables, un prêt de contingence pour la gestion des risques de catastrophes, nommé Cat DDO (Catastrophe Deferred Drawdown), est mis en place en partenariat avec la Banque Mondiale et la France, par l'intermédiaire de l'AFD.

Les répartitions se présentent ainsi :

Plan de financement	Montant
AFD	10 000 000 Euro
Banque Mondiale	50 000 000 USD

Pour la partie AFD, l'accord Cat DDO a été conclu suivant la convention n°CMG1654 01 U du 05 décembre 2019 entre l'AFD et la République de Madagascar. Il s'agit d'un prêt d'un montant de 10 000 000 Euro. Les signataires sont le MEF, l'AFD et l'Ambassadeur de France en est le cosignataire. Le programme a pour objectif le renforcement de la capacité technique, institutionnelle et financière du gouvernement malagasy dans sa gestion de risques et catastrophes (GRC).

Les objectifs spécifiques qui y sont reliés sont :

1. Renforcer le système national de gestion des risques et des catastrophes
2. Renforcer la résilience financière aux catastrophes
3. Intégrer l'adaptation au changement et la résilience aux catastrophes dans la planification territoriale et urbaine

L'état des conditions de mise en vigueur se présente de la sorte :

TABLEAU N° 5- OPERATIONS D'ENCAISSEMENT - Cat DDO AFD

DATE	OPERATIONS
05 décembre 2019	Signature de la Convention
13 janvier 2020	Loi de ratification n°2019-006
24 janvier 2020	Décret portant ratification n°2020-034
30 janvier 2020	1ere demande de retrait par le MEF
05 février 2020	Mémorandum n°05MJ/SG/DGAJER/DDHRI/2020
10 février 2020	Approbation par l'AFD
11 février 2020	Confirmation de paiement par l'AFD
12 février 2020	Avis de crédit n°0379/20-DRC/TOP/SPE/BVE du compte du Trésor Public en devises- EUR

Sources : *Protocole d'accord, DDP, BFM.*

La prise de décret constatant déclaration de sinistre national suite à une catastrophe naturelle ou sanitaire constitue une condition préalable à tous les paiements y compris le premier. Conformément à cette exigence, le Gouvernement a pris le décret n°2020-033 déclarant l'état de sinistre national le 24 janvier 2020.

Ainsi, la demande de 1^{er} retrait a été envoyée par le MEF²² en date du 30 janvier 2020 pour un montant de 3 000 000 Euro. Par lettre n° 117 du 10 février 2020, l'AFD a approuvé la demande du MEF.

Ce montant de 3000 000 Euro est ainsi porté au crédit du compte du Trésor Public (en Euro) n° 2131/01000125 suivant l'avis de crédit de la BFM n° 0379/20-RDC/TOP/SPE/BVE.

Par la suite, le versement de la somme effectué au niveau de la Banque Centrale a été confirmé par l'AFD suivant lettre en date du 11 février 2020 sous référence LVIR-468406.

²² Lettre n° 193 -2020-MEF/SG/DGT/DDP/SADE/Tmb du 30 janvier 2020

Selon l'ACCTDP, le fonds dont il est ici question est resté inutilisé un certain moment dans le compte en devise à la Banque Centrale et n'a pas été converti en Ariary jusqu'à la rédaction du présent rapport.

Ainsi, si l'objectif de la demande de déblocage est de faire face à une situation d'urgence, et comme l'accord stipule en son point 2.2 que ce financement sert à soutenir le programme dont l'objectif est de renforcer la capacité technique, institutionnelle et financière du Gouvernement malgache dans sa gestion des risques et catastrophes, l'on se demande pourquoi ledit fond n'a-t-il pas été utilisé à cet effet ?

2. 2. *Le Cat DDO Banque Mondiale*

Comme il a été sus évoqué, Madagascar a bénéficié d'un financement avec Cat DDO, sous forme de don suivant la Convention D540-MG signé le 16 décembre 2019 entre la République de Madagascar, et la Banque Mondiale, pour un montant de 36 300 000 DTS équivalent d'USD 50 000 000.

La convention a été mise en vigueur suivant mémorandum juridique n°01MJ/SG/DGAJER/DDFRI/2019 le 13 janvier 2020.

Les opérations d'encaissement se déroulent comme suit :

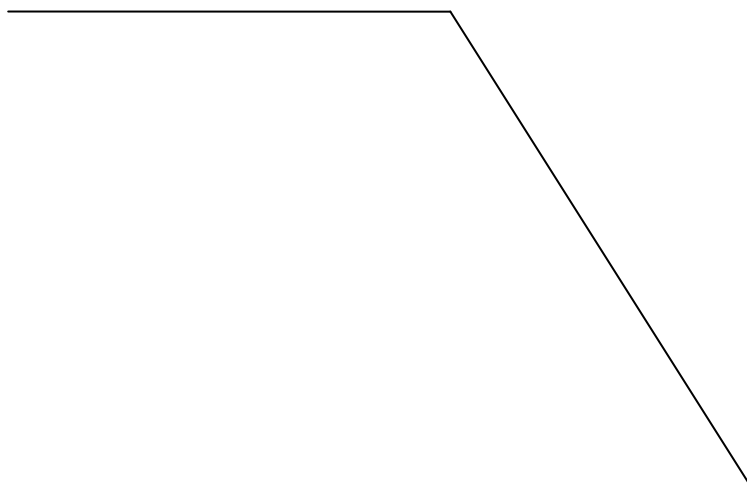


TABLEAU N° 6-OPERATIONS D'ENCAISSEMENT - Cat DDO IDA

Date	Opérations	Observations
16 décembre 2019	Signature de la convention	
13 janvier 2020	Mémorandum ou avis juridique	N°01MJ/SG/DGAJER/DDFRI/2019
29 janvier 2020	Ouverture du compte USD	Lettre de BFM N°D-DRC-0120-000709/TOP/SPE du 29 janvier 2020
30 janvier 2020	Ouverture du compte MGA	Lettre de BFM N°D-DSP-0120-000726/TPO/SPE du 30 janvier 2020
30 janvier 2020	1ère Demande de retrait par le MEF pour la gestion des risques de catastrophes (Cat DDO) - Don IDA N°D540-MG	N° 192-2020-MEF.SG/DGT/DDP/SADE/Tmb du 30 janvier 2020
30 janvier 2020	Demande de décaissement par DDP via plateforme électronique de la Banque mondiale	
03 février 2020	Avis de crédit du compte dédié en USD établi par la BFM	N°0272 /20-DRC/TOP/SPE/BVE du 03 février 2020
07 février 2020	Demande de vente de devise (STDI/DDP à ACCTDP)	Lettre n° 228-2020-MEF/SG/DGT/DDP/STDI/DT du 07 février 2020
	Demande de vente de devise (ACCTDP à BFM)	Lettre n° 55/MEF/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 07 février 2020
11 février 2020	AVIS DE DEBIT du compte dédié USD	n° 370/20-DRC/TOP/SPE/BVE du 11 février 2020
	AVIS DE CREDIT du compte dédié Ariary	n° 369/20-DRC/TOP/SPE/BVE du 11 février 2020
19 février 2020	Transfert de recettes de l'ACCT vers RGA	BTR n° 26 ACCT
30 novembre 2020	Demande de virement du compte dédié en Ariary vers le compte courant MGA par DDP à ACCT	n° 173-2020-MEF/SG/DGT/DDP/STDI/DT
01 décembre 2020	Demande de virement du compte dédié en Ariary vers le compte courant MGA par ACCT à BFM	n° 429-2020-MEF/SG/DGT/DCP/ACCTDP
02 décembre 2020	Avis de débit du compte dédié MGA	N°13492/20-DSP du 02 décembre 2020
	Avis de crédit du compte courant Ariary	N°13491/20-DSP du 02 décembre 2020

Source: DDP-BFM-ACCTDP-Banque Mondiale

A l'instar du Cat DDO AFD, suite au passage d'une dépression tropicale du 20 au 23 janvier 2020 avec toutes ses conséquences, le Gouvernement déclare l'état de sinistre national par décret n°2020 – 033 du 24 janvier 2020. Par la suite, la première demande²³ de retrait pour le

²³ Lettre n° 192-2020-MEF.SG/DGT/DD/SADE/Tmb du 30 janvier 2020.

montant de 10 907 736 DTS est adressée au Country Director de la Banque Mondiale sis à Antananarivo. En même temps, la DDP a fait la demande de décaissement électronique via la plateforme de la Banque Mondiale.

Le fonds demandé a été mis à disposition de l'Etat Malagasy par opération n°SE080/225045/S101 suivant avis de crédit²⁴ de la BFM du 03 février 2020 pour un montant de 15 019 407,33 USD équivalent du 10 907 736 DTS, ceci conformément à l'avis de paiement de la Banque Mondiale du 31 janvier 2020, qui constitue en même temps un titre de perception légale et régulier pour la comptabilité de l'ACCTDP .

Le Service de la Trésorerie et de la Dette Intérieure (STDI), suivant la lettre N°228-2020-MEF/SG/DGT/DDP/STDI/DT du 07 février 2020, demande à l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP) de procéder à la vente de devise de la totalité de don, soit 15 019 407,33 USD depuis le compte « Disaster Risk Management Development Policy Financing Catastrophe Deferred Drawdown Option – USD » au profit du compte « Disaster Risk Management Development Policy Financing Catastrophe Deferred Drawdown Option – MGA ».

Par la suite, l'ACCTDP demande la BFM de procéder à la cession par la lettre N°55/MEF/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 07 février 2020.

Le 11 février 2020, un avis de débit de la BFM N°0370/20-DRC/TOP/SPE/BVE constate la cession des USD 15 019 407,33 du compte dédié en USD suscité, suivant opération n° SE019/2006160/S101, au profit du compte dédié en MGA »pour une valeur de MGA 55 090 134 727,93 suivant l'avis de crédit de la BFM N°0369/20-DRC/TOP/SPE/BVE.

D'où les opérations de l'encaissement de la première tranche du retrait sur le don en numéraire de la convention de financement D540-MG sont conformes à ladite convention et aux règlements nationaux de finances publiques.

2. 3. La FCR -FMI

Les perspectives macroéconomiques de Madagascar ont été affectées par l'accroissement de la propagation de la pandémie de COVID-19 et des pertes importantes de recettes fiscales. Le Fonds Monétaire International (FMI) a ainsi apporté son appui à l'Etat Malagasy afin de répondre aux besoins de financement urgents pour atténuer l'impact de la pandémie, y compris les dépenses de santé et de protection sociale, à soutenir les plus vulnérables, ainsi qu'à catalyser des ressources supplémentaires des donateurs.

Le Conseil d'Administration du FMI a, de ce fait, approuvé le 03 avril 2020 un premier décaissement au titre de la Facilité de Crédit Rapide (FCR) de 165,99 millions de dollars américains pour aider Madagascar à répondre à ses besoins urgents de balance des paiements. La Convention d'avances spéciales relatives à la rétrocession de financement signée le 04 juin 2020 entre le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et la Banque Centrale de Madagascar (BCM), fixe les montants et modalités des avances octroyées par la BCM à l'Etat conformément à l'article 34 de la Loi n° 2014-12 du 21 août 2014 régissant la dette publique

²⁴ Avis de crédit n° 0272/20-DRC/TOP/SPE/BVE du 03 février 2020

et la dette garantie par le Gouvernement Central. L'article premier de ladite Convention dispose que ces avances sont réalisées par la rétrocession des fonds obtenus par BCM dans le cadre de l'appui financier apporté au titre de la FCR octroyé par le FMI. Le montant de cette première avance s'élève à 624,17 milliards d'Ariary équivalent à 165,93 millions dollars américains. Les fonds ont été versés en une seule fois dans le compte courant en Ariary ouvert au nom du Trésor Public à la BCM le 09 juin 2020.

Le 30 juillet 2020, un décaissement supplémentaire de 171,9 millions de dollars américains a été approuvé portant à 337,9 millions USD le total de l'aide d'urgence apporté par le FMI. A cet effet, une deuxième convention de rétrocession de financement entre le MEF et la BCM a été signée le 16 septembre 2020. Le montant rétrocédé s'élevant à 172,68 millions USD a fait l'objet d'un versement unique dans le compte courant USD du Trésor Public à la BCM le 18 septembre 2020 mais la vente de devises a été effectuée en deux temps tardivement en décembre 2020 et en janvier 2021.

Le tableau suivant récapitule la chronologie des différentes opérations réalisées :

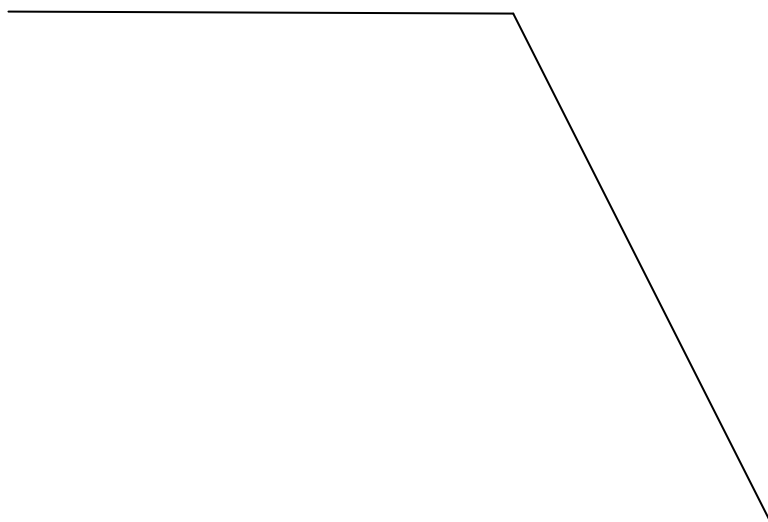


TABLEAU N° 7-OPERATIONS D'ENCAISSEMENT FCR-FMI

Date	Opération	Montant		Observations
		En million USD	En milliard MGA	
03 avril 2020	Approbation du décaissement de la première FCR par le CA du FMI	165,99		
04 juin 2020	Signature de la convention d'avances spéciales relatives à la rétrocession de financement	165,93	624,17	Fonds versés directement dans le compte courant en Ariary du Trésor Public à la BCM
09 juin 2020	Crédit du montant de l'avance au profit du compte en MGA du Trésor à la BCM		624,17 s	Délai entre signature rétrocession et crédit compte MGA: 05 jours
30 juillet 2020	Approbation par le CA du FMI d'un décaissement supplémentaire FCR	171,9		
16 septembre 2020	Signature deuxième convention de rétrocession	172,68		Fonds versés dans le compte courant en USD du Trésor Public à la BCM
18 septembre 2020	Crédit du montant de l'avance au profit du compte en USD du Trésor à la BCM	172,68		Délai entre signature rétrocession et crédit compte USD: 02 jours
08 décembre 2020	Demande de vente de devises: DDP vers ACCT	90		Motif: Gap de trésorerie Délai entre Crédit du compte USD et première vente: 2 mois et 20 jours
09 décembre 2020	Demande de vente de devises: ACCT vers BCM	90		
11 décembre 2020	Crédit du montant de la vente de devises du compte MGA du Trésor Public à la BCM	90	337,62	
04 janvier 2021	Demande de vente de devises: DDP vers ACCT	82,68		Motif: Prévision des dépenses à réaliser pour le mois de janvier 2021 Reliquat deuxième FCR
04 janvier 2021	Demande de vente de devises: ACCT vers BCM	82,68		
07 janvier 2021	Crédit du montant de la vente de devises du compte MGA du Trésor Public à la BCM	82,68	315,55	

Les FCR du FMI sont des appuis budgétaires en réponse à la crise de la COVID-19, Madagascar en tant que pays bénéficiaire de cette aide au développement, a donc eu le libre choix d'en déterminer l'utilisation selon ses priorités et les modes de programmation et de gestion de ses finances publiques notamment :

- la préservation de l'espace budgétaire pour les dépenses de santé essentielles liées à la COVID-19 ;
- le soutien immédiat aux plus vulnérables, notamment par le biais de dons d'aliments de base ;

- l'appui aux mesures fiscales urgentes pour soutenir l'économie et renforcer la protection sociale ;
- la suspension de certaines taxes et cotisations sociales pour soutenir le secteur privé ;
- la fourniture de liquidités pour préserver la stabilité du secteur financier.

Néanmoins, tenant compte de la gestion de trésorerie opérée par l'Etat, la vente des devises du FCRII n'a été effectuée tardivement qu'en décembre 2020 et en janvier 2021. L'appui budgétaire découlant de ce FCR été pris en compte dans le cadre du projet de loi n° 011/2021 portant loi de finances rectificative pour 2021 afin d'améliorer les conditions sociales de la population et soutenir la relance économique après les préjudices laissés par les deux vagues de la pandémie ayant frappé le pays.

Au vu des termes des conventions de rétrocession et des documents y relatifs, aucune anomalie de non-conformité n'a été relevée.

Pour conclure ce chapitre, tous les décaissements sont conformes eu égard aux dispositions des protocoles.

Toutefois, la Cour a noté que pour certains fonds, ils sont restés un certain moment dans le compte en devise du Trésor malgré que le financement soit mobilisé pour faire face à une situation d'urgence. La conversion de ces fonds sera en fonction de la situation de la trésorerie de l'Etat mais que la Cour n'aurait pas à apprécier dans le cadre de la présente mission.

CHAPITRE . II. S'ASSURER DE LA CONFORMITE DES MECANISMES DE GESTION DES FLUX MISE EN PLACE AU PRINCIPE DU CONTROLE INTERNE

Ce chapitre trouve son importance au sens que, comme il a été évoqué dans la partie introductive, malgré la crise et l'urgence, les responsables ne peuvent pas se soustraire au principe de bonne gouvernance et de transparence.

Le contrôle interne, en tant que processus, est un des piliers clé de la bonne gouvernance. En effet, selon les lignes directrices INTOSAI GOV 9100, « les objectifs du contrôle interne sont:

- l'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- le respect des obligations de rendre compte;
- la conformité aux lois et règlements en vigueur;
- la protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages ».

Le Contrôle interne repose essentiellement sur les principes suivants :

- la définition des responsabilités;
- la séparation des fonctions;
- le contrôle réciproque des tâches.

Ainsi, le respect de ces principes nous donne une assurance raisonnable à la bonne gestion de ces flux.

Avant d'entamer ce chapitre, il s'avère nécessaire de faire un aperçu succinct de mécanisme et des intervenants de la gestion des flux.

1. UN APERÇU SUCCINCT DU MECANISME ET DES ACTEURS

Suite à l'encaissement du Cat DDO de la Banque Mondiale d'un montant de 54 468 481 000 Ariary sus-évoqué, ayant fait l'objet d'un transfert à la Recette Générale d'Antananarivo suivant fiche n° 01/02/Fen, il a été pris un décret d'avance n° 2020- 320 du 11 mars 2020 portant complément de recettes auprès du Ministère de l'Economie et des Finances , et de dépenses au profit du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au titre de la Loi de Finances 2020 dans le cadre de l'appui budgétaire Cat DDO.

Par décision n° 03/20- MID du 24 mars 2020 , il est autorisé le versement de la somme de 54 468 481 000 Ariary sur le compte de provision n° 46778 « Autres créditeurs-Autres » au nom du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) ouvert à la Paierie Générale d'Antananarivo, prévue à titre d'intervention pour les opérations de première urgence.

Selon le tableau de répartition communiqué par le BNGRC, les dépenses y afférentes sont ventilées comme suit :

TABLEAU N° 8-REPARTITION DES DEPENSES Cat DDO /IDA

N°	MINISTERE	NATURE DES OPERATIONS	MONTANT EN AR
1	MINISTERE DE L'INTERIEUR/ BNGRC	Achat de matériels roulants, matériels fluviaux, matériels techniques et vivres	9 643 193 081,00
2	MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE	Achat de bovidés pour les Régions Boeny et Alaotra Mangoro	25 760 000,00
3	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE-MSP	Travaux de réhabilitation du Centre d'Isolement	265 000 000,00
4	MINISTERE DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE-MINEAU	Achat de 2 camions citernes d'eau pour les mesures d'urgence dans le Sud	396 000 000,00
		Potabilisation de l'eau de boisson de la population victime de l'inondation	228 259 800,00
		Achat de 3 unités de désalinisation avec système solaire pour le Grand Sud	1 844 245 680,00
5	MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE et DE LA PECHE -MAEP	Achat et acheminement de semences de riz pour la Région Alaotra	366 000 000,00
6	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (MEF)	Dépenses afférentes au COVID19	41 700 000 000,00
TOTAL			54 468 458 561,00

Source : BNGRC

Il importe de préciser que pour la gestion de ces dépenses du compte 46778 « Autres créditeurs », des régies d'avance ont été mises en place dont deux au titre des opérations afférentes au COVID19²⁵.

Suivant l'instruction n° 16-16-G1 du 22 mars 2016 portant modalité de fonctionnement de ce compte, l'ordonnateur secondaire et le gestionnaire d'activités intervenant dans les opérations affectant ledit compte sont ceux régulièrement nommés pour assurer la gestion des activités et des moyens budgétaires de l'entité.

Ainsi, pour le cas d'espèce, il s'agit de l'ordonnateur secondaire et le gestionnaire d'activités du BNGRC. Plus précisément, étant donné que le BNGRC est un établissement public à

²⁵- Arrêté n° 7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du comptes tiers 46778 « Autres créditeurs-Autres ».

- Arrêté n° 7862 /2020/MEF/MID du 10 avril 2020 modifiant l'arrêté n° 7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du comptes tiers 46778 « Autres créditeurs-Autres ».

- Arrêté n° 8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020 portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du comptes tiers 46778 « Autres créditeurs-Autres », ainsi que la nomination de son régisseur

caractère administratif (EPA), l'ordonnateur secondaire est le Directeur Général du BNGRC²⁶.

En plus de ce montant, une dotation de crédits complémentaires d'un montant de vingt milliards d'Ariary (20 000 000 000 Ariary) est octroyée au BNGRC dans le cadre de la lutte contre le COVID-19²⁷.

En outre, des dépenses relatives au COVID19, autres que celles du financement CAT DDO, ont été également payées au niveau de la régie d'avance auprès du Service d'Appui Institutionnel « SAI » du MEF.

En effet, lors de sa réunion du 17 mars 2020 le Conseil a donné son accord au Ministre de l'Economie et des Finances à effectuer des achats directs des matériels destinés au COVID compte tenu de l'urgence.

Les observations de la Cour sur le mécanisme de la gestion des flux au niveau des régies d'avance sont regroupées en trois points suivant les principes du contrôle interne sus-évoqués.

2. SUR LA DETERMINATION DES RESPONSABILITES

La détermination des responsabilités est cruciale aux motifs qu'elle permet de mieux protéger le patrimoine de l'entité, d'éviter les erreurs d'interprétation et les cumuls de fonctions, et d'éviter les conflits de compétence.

A l'issue des entrevues auprès des différents responsables et l'exploitation des documents et pièces justificatives, la principale observation de la Cour concerne notamment la confusion de responsabilités entre certaines entités.

2. 1. Confusion de responsabilités - BNGRC - Présidence

Comme l'on vient de mentionner, le Directeur Général du BNGRC est l'ordonnateur habilité pour l'exécution des opérations afférentes au compte « 46778 » ouvert au nom du BNGRC, tenu par les deux régisseurs.

Il revient donc au Directeur Général du BNGRC les attributions propres à un ordonnateur prévues par le décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCBOB).

Par lettre n° 136 bis -PRM/SGP-2020 du 23 mars 2020 adressée à M. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Président du Centre de Commandement Opérationnel, il a été demandé « *de procéder au paiement de toutes factures relatives à toutes opérations entrant dans le cadre de l'opération de gestion et de maîtrise de l'expansion de la pandémie CORONAVIRUS, après visa du bon pour paiement de la Présidence de la République* ».

Cette lettre appelle les observations suivantes :

- Elle fait intervenir d'autres acteurs que prévus par les lois et règlements dans la chaîne d'exécution de dépenses.

²⁶ Art 67 du décret n° 2019-1958 du 16 octobre 2019 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du BNGRC.

²⁷ Cette partie sera développée au point 4.3 infra.

- Le visa du « bon pour paiement du Secrétariat Général » sur les pièces restreint « implicitement » le contrôle lors du paiement des dépenses.

En outre, après vérification, une pièce intitulée « Bon de décaissement » est instituée de facto. Ledit bon de décaissement, émanant également de la Présidence accompagne chaque opération de dépenses effectuée au niveau des deux régies d'avance COVID.

L'utilisation du « Bon pour paiement » et du « bon de décaissement », établis la Présidence limite tant les contrôles revenant à l'ORDSEC et GAC que sur les contrôles avant paiement faits par le Régisseur.

Elle engendre une confusion de responsabilités dont les conséquences sont mises en exergue dans les différents points développés infra.

Suivant la réponse reçue, il a été expliqué que : *« L'article 55 de la Constitution qui confère au Président de la République un pouvoir de contrôle général. A cette fin, il a chargé des personnalités de la présidence placées sous son autorité afin de s'assurer de la bonne gestion des moyens financiers mis à la disposition du CCO. Le contrôle effectué a ainsi porté sur le caractère raisonnable des prix et la matérialité des services faits. En effet, avant la phase de paiement, ce type de contrôle échappe aux acteurs budgétaires (ORDSEC et GAC) d'une part, et d'autre part, les dépenses ne sont pas soumises au contrôle a priori du contrôle financier permettant notamment de contrôler la moralité des prix (cf. loi n° 2016-009 du 22 août 2016 relative au Contrôle Financier et circulaire d'exécution budgétaire). En outre, les organes de contrôle comme l'IGE qui s'assurent de la matérialité des services faits n'interviennent pas avant le paiement mais toujours a posteriori ».*

2. 2. Confusion de responsabilités BNGRC -Task force

Pour les dépenses ci-énumérées, exécutées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, les commandes et la certification du service fait ont été effectuées par le « Task-Force », alors que ces phases de procédures relèvent des attributions dévolues aux acteurs budgétaires au niveau du BNGRC en tant qu'ordonnateur des deux régies d'avance.

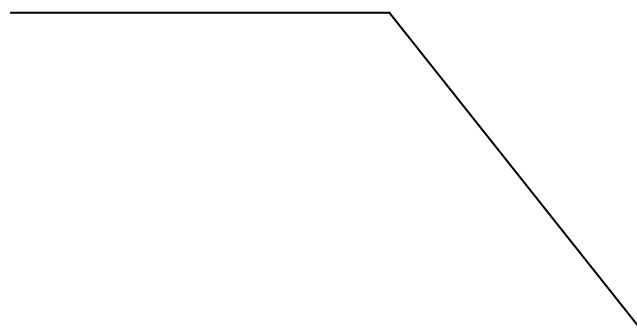


TABLEAU N° 9-OPERATIONS -TASK FORCE

OBJET	COMMANDE	FOURNISSEUR	FACTURE	MONTANT (en Ariary)	RECEPTION
	Entité				Entité
Décaissement I aux V ^{ème} arrondissements, District Avaradrano, Atsimondrano et Ambohidratrimo et QG	MEDD			39 750 000,00	
	MEDD			283 775 000,00	
Denrées	MEDD	RAZAFINDRAFARA Madeleine	N°05/20 du 04/05/2020	74 100 000,00	CACHET TASK FORCE
		SK DISTRIBUTION	N°10/20 du 28/04/2020	100 700 000,00	
		RAKOTONDREMBOLA NIVOALINDRATO	N°075567 du 20/04/2020	23 100 000,00	
		HITA	N° FC 20/672030 du 04/05/2020	54 004 000,00	SANS CACHET
		RAMAKOARIVO WING KAM HERVE LUC	sans numéro du 16/04/2020	26 000 000,00	Region Haute Matsiatra
		RAMAKOARIVO WING KAM HERVE LUC	sans numéro du 13/04/2020	51 300 000,00	DRICA
		RAMAHANDRISOA EDMOND	n°001 du 13/04/2020	67 200 000,00	DRPRSP
			n°002 du 13/04/2020	336 00 000,00	DREDD
- Collations des volontaires, organisateurs et logistique - Sécurité FIP -Médicaments pour poste de secours croix rouge '-Transport volontaires -Manutention	MEDD			170 625 000,00	
	MEAH			30 050 000,00	

Source : Pièces Justificatives

Il a été relevé qu’aucun texte ne précise ni sur la création, les attributions, l’organisation ni sur les membres du Task Force. Toutefois, il apparaît à la lecture des pièces que le Task force est composé entre autres du Ministère de l’Environnement et du Développement Durable (MEDD), du Ministère de l’Eau, de l’Assainissement et de l’Hygiène (MEAH), du Ministère de l’Industrie, du Commerce et de l’Artisanat (MICA) et du Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme (MPPSPF).

L’ORDSEC et le GAC du BNGRC, en tant qu’acteurs budgétaires habilités, ont été exclus dans le processus des opérations de dépenses effectuées par le Task force.

L’absence de texte définissant les rôles du Task Force est à l’origine de cette confusion de responsabilité.

Selon la réponse, « l’urgence de la mise en place de ce Task n’a pas permis d’attendre l’élaboration d’un texte à l’époque de la 1^{ère} vague ».

Par conséquent, il peut résulter d’une telle confusion une mauvaise coordination impactant sur l’efficacité de la lutte. De plus, l’éparpillement des mêmes activités au niveau de plusieurs organes rend le suivi-évaluation complexe.

2. 3. Immixtion de multiples acteurs non habilités

Une immixtion de plusieurs acteurs non habilités est notée dans le cadre de l'exécution des opérations des régies d'avance créées pour le paiement des dépenses liées à la lutte contre la Covid19, notamment sur le lancement de la commande ainsi que sur la certification du service fait.

TABLEAU N° 10-LISTES DES PRINCIPALES ENTITES -GESTION DE FLUX COVID19

Entité	Rôle dans la procédure d'achat
MID	• Commande de masques
MATP	• Commande de meubles • Etablissement du « Bon à payer » sur la facture d'achats de film dépoli
Présidence	• Commande de meubles et travaux de réhabilitation du CTC 19 Village Voara • Commande de matériels médicaux, de médicaments, et de réhabilitation de points d'eaux au CTC 19 Village Voara • Etablissement des notes de présentation pour l'attribution de diverses primes de risque et indemnités • Commande et réception d'Artemesia, Stevia, CVO, Emballage, fournitures, matériels et mobiliers de logement, insertion • Commande de meubles, de masques, d' électroménager, et réhabilitation LA2M Androhibe • Réception de masques et de réhabilitation LA2M Androhibe • Commande de meubles, de médicaments, de travaux de réhabilitation et de matériel médical • Réception de travaux de réhabilitation et de matériel médical
Village Voara	• Réception de: matériel médical, meubles
CHU Andohatpenaka	• Réception de matériel médical, de travaux, de réhabilitation et d'électroménager (TV)
Service des Urgences et des Ripostes Epidémies et Catastrophes (SURECa)	• Réception de matériel médical

Source : Pièces justificatives

Or, selon les dispositions des arrêtés²⁸ successifs de création de régies d'avance, l'ordonnateur des dépenses est le Directeur Général du BNGRC tandis que le Directeur du Patrimoine et de l'Administration du BNGRC en est le Gestionnaire d'Activités. Par ailleurs, l'article 05 du décret n°2004-571 du 01^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique précise que : « (...) *les ordonnateurs secondaires sont personnellement responsables (...) des règles d'engagement (...) des dépenses publiques ; (...)* ». De même, l'article 07 du même décret rappelle que « Les

²⁸ - Arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créiteurs – Autres »

- Arrêté n°7862/2020/MEF/MID du 10 avril 2020 modifiant l'arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020, portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créiteurs – Autres »

- Arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020 portant création d'une régie d'avances unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créiteurs – Autres »

gestionnaires d'activités sont (...) responsables de la certification du service fait ou des activités réalisées. ».

En outre, aucun système de délégation de compétences (subdélégation de pouvoirs ou de signature) entre les responsables du BNGRC et les divers acteurs cités supra n'a été mis en place étant donné que la signature du bon de commande ou de l'ordre de service relève de la compétence de l'ordonnateur secondaire conformément à l'article 447 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant RGCBO et à l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DSB du 16 Mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics en ses points 5.1.1 et 5.1.1.1.

Cette multiplicité d'acteurs, pour la majorité issue de la Présidence de la République, découle de la lettre sus- mentionnée dans le rapport émanant du Secrétariat Général selon laquelle toutes les dépenses de la régie doivent obtenir le visa « Bon à payer » du SGP sans en mentionner la personne dûment responsable.

Elle entraîne de surcroît une dilution de responsabilités ainsi qu'un risque de corruption, de fraude et d'achats irréguliers étant donné que les décisions sont prises par des personnes non habilitées.

Par ailleurs, les différentes entrevues font également ressortir que trois logistiques ont été mises en place pour assurer la réception des acquisitions. Il s'agit de :

- Logistique - Présidence
- Logistique- Ministère de la Santé
- Logistique - BNGRC.

Aucun acte n'a été pris pour faire la démarcation entre les trois logistiques pour déterminer qui assure la réception de tels matériels, de tels médicaments ou autres ...

Cette situation constitue un risque potentiel de perte d'actifs et de ressources pour l'Etat.

Il a été expliqué, dans sa réponse suscitée que « : *à la suite de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire, une cellule de crise a été mise en place au sein de la Présidence, composée de l'ensemble du Staff. Sa mission est de contribuer à la coordination, au suivi et à l'appui dans la gestion de la lutte contre la COVID-19. A cet effet, elle apporte sa contribution et/ou appui dans :*

- *La formulation des besoins (en matériels, travaux, financiers ou autres) et les transmet aux acteurs concernés.*
- *Le suivi et la vérification des opérations dans la chaîne de dépenses ;*
- *Le suivi des réceptions des prestations et/ou travaux effectués dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 ».*

La décision de création de ladite cellule a été produite la Cour en date du 07 février 2022.

3. CUMUL DE FONCTIONS INCOMPATIBLES

Un cumul des tâches incompatibles au niveau de divers achats effectués : commande, réception et établissement de la mention « Bon à payer » apparaît lors de l'examen des pièces de dépenses.

Le tableau ci-après en est une illustration :

TABLEAU N° 11-CUMUL DE FONCTIONS INCOMPATIBLES

CATEGORIE DE DEPENSE	FACTURE	MONTANT en Ariary	COMMANDE	RECEPTION	BON A PAYER ou Bon pour paiement sur facture
EMBALLAGES	<u>04832020 du</u> 19/05/20 <u>04632020 du</u> 15/05/20 <u>04662020 du</u> 18/05/20 <u>04692020 du</u> 19/05/20 <u>04642020 du</u> 15/05/20	214 052 673,63	CUMULES PAR UNE SEULE PERSONNE		
FOURNITURE	FC00467/19 du 21/03/2020	16 725 000,00			
INSERTION	05832020 du 12/06/2020	22 794 048,00			
CONFECTION	9395PUB20 du 02/07/2020	3 233 228,00			
	9394PUB20 du 02/07/2020	28 636 624,49	CUMULES PAR UNE SEULE PERSONNE		
MASQUES	du 19 juin 2020	550 000,00			

Source : Pièces Justificatives

Ces faits vont à l'encontre d'un des principes fondamentaux du contrôle interne qui est le respect de la séparation des fonctions incompatibles. En effet, la séparation des tâches incompatibles consiste en une répartition des responsabilités et des fonctions de manière à éviter qu'une personne cumule des tâches incompatibles au point d'augmenter le risque d'erreurs ou de fraude.

Par ailleurs, les textes²⁹ préconisent, dans un souci de meilleur contrôle interne, que les fonctions d'ordonnateur secondaire et de gestionnaire d'activités soient assurées par des personnes différentes. Dans le cas d'espèce, l'intrusion de tierces personnes dans le processus d'achat entraîne le cumul de ces deux fonctions

En effet, à l'instar du principe fondamental de séparation de l'ordonnateur et du comptable public, il est tout aussi important de veiller à la séparation des tâches dans le processus des achats publics. Au regard des textes législatifs et réglementaires en vigueur, les rôles suivants doivent en particulier ne doivent pas être assumés par une même personne :

29 Circulaire d'exécution budgétaire 2020 - 2.1.1.5 Le Gestionnaire d'Activités (GAC)

- le demandeur ou prescripteur: il exprime le besoin d'achats (cahier des charges, quantités), et est le bénéficiaire des acquisitions.

Aux termes de l'article 2.1.1.5 de la circulaire n°005-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 10 janvier 2020 portant circulaire d'exécution budgétaire pour 2020, le Gestionnaire d'Activités (GAC) nommé par arrêté de l'Ordonnateur délégué est, d'une manière générale, le responsable des services placés auprès de l'Ordonnateur Secondaire ayant qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel il contribue. De ce fait, le GAC définit au préalable les besoins des services opérationnels d'activités (SOA) avec les spécifications techniques. Suite à cette définition des besoins, la signature du bon de commande ou de l'ordre de service relève de la compétence de l'Ordonnateur Secondaire. Ces documents représentent l'engagement juridique par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense.

- l'acheteur / le décideur : il conduit l'acte d'achat, consulte les fournisseurs et sélectionne l'offre la plus intéressante selon les procédures en vigueur et répondant aux besoins exprimés. De même, il attribue, signe le marché et représente juridiquement le pouvoir adjudicateur

Dans le secteur public, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est l'acheteur/décideur. Conformément au décret n°2015/1094 du 07 juillet 2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la PRMP, la PRMP est la personne habilitée à signer le marché au nom de l'Autorité contractante. Elle est chargée de conduire la procédure de passation de marché depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché. Par ailleurs, l'article 07 du décret susmentionné précise que « *La fonction de PRMP déléguée est exclusive et incompatible avec toute autre fonction administrative ou élective, publique ou privée. Ainsi, la subdélégation de pouvoirs, la nomination d'une PRMP suppléant ou intérimaire ainsi que le cumul de fonctions de PRMP sont formellement interdits. En aucun cas, ni l'ordonnateur secondaire, ni le comptable public, ni le chef de projet financé sur ressources extérieures ne peut être nommé PRMP déléguée.* »

Même dans le cadre des achats directs, non soumis à des règles de mise en concurrence, c'est la PRMP qui *consulte directement et sans formalités de mise en concurrence préalables le prestataire de son choix*³⁰ et notifie le prestataire / fournisseur retenu.

- le gestionnaire des stocks: il réceptionne les biens livrés et s'assure que les quantités reçues sont conformes à celles facturées.

Suivant le décret n° 2004- 571 du 01^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ainsi que la circulaire d'exécution budgétaire 2020, le GAC est le responsable de la certification des services faits et s'assure ainsi de la conformité de la livraison à la commande. Cette certification du service fait constitue la mise en paiement de la facture et conditionne de ce fait l'ordre de payer (Bon à payer). Il s'agit d'une étape importante de la phase de liquidation de la dépense.

³⁰ Article 19 du décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics

La multiplicité des intervenants ainsi que l'immixtion d'acteurs non habilités dans les procédures d'achat sont à l'origine de ce cumul de fonctions incompatibles. Or la séparation de ces tâches permet d'éviter notamment

- l'achat de prestations fictives ou partiellement réalisées,
- l'achat de biens non conformes à la commande,
- une majoration des quantités facturées par rapport à la livraison
- et une préférence donnée à un fournisseur lié à l'entourage de l'acheteur.

En effet, un risque élevé de suspicion de fraude est né de l'entente frauduleuse au détriment de l'Etat entre un acheteur et un fournisseur.

Selon les réponses transmises à la Cour, « *cette multiplicité d'intervenants a été expliquée comme induite par l'urgence ayant nécessité le suivi des plusieurs acteurs, en sus des acteurs déjà en place, pour servir de balises à toutes les dépenses. Par ailleurs, même en temps normal, en sus des acteurs budgétaires déjà en place, la Présidence s'assure toujours de l'exorbitance ou non des prix. Ce qui est encore renforcé en temps d'urgence* ».

4. SUR LE CONTROLE RECIPROQUE

Au vu des normes ISSAI, le contrôle réciproque signifie que le travail d'une personne est vérifié par celui d'une autre personne afin de minimiser les erreurs et les fraudes.

Sur ce point, deux faits majeurs ont été relevés par la Cour des Comptes.

4.1. Absence de contrôle sur des achats extérieurs

Dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, des acquisitions de matériel ont été effectuées auprès des prestataires sis à l'étranger. Ces opérations sont résumées dans le tableau ci-dessous:

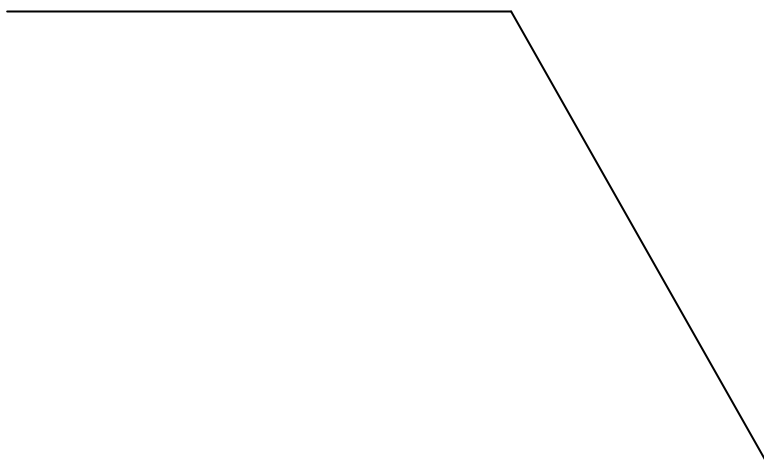


TABLEAU N° 12-ACHATS EXTERIEURS

CATEGORIE	BENEFICIAIRES	LIBELLE	REFERENCE FACTURES	MONTANT EN DEVISES	MONTANTS PAYES EN ARIARY
MAT LABO	PROXIMED LTD	Livraison et installation et mise en marche d'un Applied Biosystems	Facture Proforma N° MIS 010/2020 du 07/04/2020	97 500 Euro	403 599 300,00
MAT LABO	PROXIMED LTD	Achat matériels Laboratoires (Thermos, Finnipette, Bio Base)	Facture Proforma N° MIS 024/2020 du 20/05/2020	59 370 Euro	245 760 927,60
MAT LABO	PROXIMED LTD	Achat matériels Laboratoires (FG, Optical Adhésive covers each, Micro Amp, RNASE Away 250ml)	Facture Proforma N° MIS 022/2020 du 23/04/2020	2 950 Euro	12 211 466,00
MAT MEDICAL	TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD.	Achat de 1000 concentrateurs, 20 000 tubes et 10 000 masques d'oxygène	Proforma Invoice n° PS-520200711 du 12 juillet 2020	843 360 USD	3 243 756 532,80
MAT MEDICAL	ARI MEDICAL TECHNOLOGY CO. LIMITED	Achat 400 concentrateurs, 10 000 tubes et 5 000 masques d'oxygène	Proforma Invoice n° ARW200711B du 11 juillet 2020	256 500 USD	986 557 995,00
MAT MEDICAL	ARI MEDICAL TECHNOLOGY CO. LIMITED	Achat de 1 500 potences	Proforma Invoice n° ARW200711C du 11 juillet 2020-	24 000 USD	92 309 520,00
MAT MEDICAL	LONGFIAN SCITECH CO. LTD	Achat de 1 000 concentrateurs, 50 000 tubes et 10 000 masques d'oxygène-	Proforma Invoice n°20SD9854 du 14 juillet 2020	459 200 USD	1 761 964 176,00
MAT MEDICAL	ARI MEDICAL TECHNOLOGY CO. LIMITED	Achat 1000 Oxymètres (bluetooth)	Proforma Invoice n° ARW200725A du 25 juillet 2020	15 000 USD	57 058 050,00
MAT MEDICAL	HONGKONG KUIYAN INDUSTRY LIMITED	Achat matériels médical	Dévis n° LB2008046 du 11/08/2020	31 5989,92 USD	120 241 158,35
MAT MEDICAL	TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD.	Achat chambre de désinfection avec mesure de température	Invoice n° PS2020812B du 12/08/2020	18 472 USD	70 290 208,56
MAT MEDICAL	TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD.	Achat chambre de désinfection avec mesure de température	Invoice n° PS2020812A du 12/08/2020	35 712 USD	138 301 084,35
TOTAL					7 132 050 418,66

Sources : Pièces Justificatives

L'examen de ces pièces fait ressortir les observations ci-après:

- Les factures Proforma sont utilisées pour le paiement. Or par définition, les factures « pro forma », qui étymologiquement signifient « pour la forme », n'ont pas de valeur juridique contractuelle, mais simplement de document commercial informatif sur les détails d'une offre commerciale ainsi que des conditions générales de vente.

- L'initiateur des commandes n'est pas indiqué, faute de bon de commande;
- Neuf sur les 11 factures pro- forma sont adressées à la Présidence et les deux autres au nom du MEF.
- Des messages électroniques (email ou whatsapp) de la Présidence demandent au Régisseur de procéder au paiement desdites factures
- les pièces attestant la livraison ou la réception font défaut, ce qui rend difficile la traçabilité des matériels.

Les dépenses ont été ainsi payées aux prestataires notamment, au vu des factures proforma.

Aucun visa des acteurs budgétaires dûment nommés lequel garantit les phases administratives avant paiement n'a été fait.

Ce qui constitue une entorse aussi bien au principe du contrôle interne qu'à la réglementation notamment le décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant RGCEBOP.

Comme explication, il a été évoqué que « *les achats extérieurs ont d'abord fait l'objet d'appel d'offres par le MEF. Puis, au vu des prix élevés des offres reçues, les achats par appel d'offres ont été suspendus au profit des achats directs auprès des fournisseurs qui ont offert des prix nettement plus bas à la Présidence. Ces offres reçues par la Présidence n'ont plus fait l'objet d'appel d'offres faute de temps mais d'achats directs à l'importation. L'attente d'un nouvel appel d'offres aurait causé plusieurs décès dans les centres de traitement.*

En outre, les paiements ont été effectués en toute transparence via la banque centrale selon les procédures en vigueur et les fournitures ont été livrées en totalité, les documents de transport et douaniers l'attestent. Une vérification physique des matériels peut être opérée si besoin auprès de la direction de la logistique de la Présidence, du Ministère de la Santé et de LA2M ».

Par ailleurs, il convient de signaler que les versions scannées des factures ont été produites

4.2. Contrôle réciproque quasi inexistant pour des dépenses objet de remboursement

Selon la lettre n° 185- PRM/DG/20 sans date du de la Présidence, diverses dépenses récapitulées dans le tableau ci-dessous ont été avancées par le compte de provisions de la Présidence depuis le 18 mars au 25 mai 2020.

TABLEAU N° 13-DEPENSES AVANCEES PAR LA PRESIDENCE AU 25 MAI 2020

NATURE	MONTANT
SALAIRES DES PERSONNELS CVO	127 929 000,00
ACHATS DIVERS	47 612 985,42
TRANSPORT	43 840 000,00
RESTAURATION	44 258 000,00
TOTAL	263 639 985,42

Source : Pièces justificatives

A travers cette lettre, il a été demandé de procéder au remboursement de ces dépenses.

Sur l'état récapitulatif des dépenses sont inscrites les mentions « Bon pour Accord » et « Bon pour paiement » de la Présidence.

Le « bon de décaissement de facto n° 229 du 27 mai 2020 » accompagne également cette demande de remboursement.

Ce sont ces documents qui font ainsi générer le paiement.

Tout d'abord, il est à signaler que ces dépenses ont eu lieu pendant la période où les deux régies sont déjà mises en place. Donc on se demande pourquoi on ne les a pas payées directement au niveau des régies de dépenses COVID s'il fallait les rembourser plus tard auprès desdites régies.

Ensuite, pour ces dépenses, à l'instar des transactions citées supra, aucun visa des acteurs budgétaires dûment nommés lequel garantit les phases administratives avant paiement n'a été fait.

De plus, la somme de 263 639 985,42 Ariary à titre de remboursement a été remise à un régisseur auprès de la DAF alors qu'aucune procuration en son nom n'est produite.

En plus du manquement au principe du contrôle interne, cette situation peut constituer une gestion de fait voire une malversation.

D'après la réponse susmentionnée, d'une part « les régies sont soumises à certaines procédures alors que les dépenses ont été faites en urgence immédiate. C'est pourquoi la Présidence a dû avancer lesdites dépenses », et d'autre part « La somme objet de remboursement a été avancée par la caisse de provision de la Présidence dans le cadre de la production des premières doses de CVO tambavy. La demande de remboursement a été accompagnée des pièces justificatives requises, sinon le régisseur au niveau du CCO n'aurait pas payé. Ledit remboursement a été reçu par le régisseur auprès de la DAF de la Présidence. Il importe de souligner qu'au vu des circonstances, la production des premières doses de CVO ne pouvait pas attendre les procédures habituelles. Chaque minute et les jours gagnés sont cruciaux pour sauver des vies humaines. Il fallait alors mettre rapidement en place une chaîne de production pour produire les CVO tambavy qui ont été distribuées aux patients atteints du COVID dans les hôpitaux et aussi à titre préventif à la population ».

4.3. Contrôle écarté pour des dépenses du CCO, objet d'arriérés de paiement au niveau de la Présidence.

Des dépenses totalisant à 19 966 316 333,75 Ariary ont été effectuées pour le compte du « CCO » mais restées en instance de paiement au niveau de la Présidence jusqu'au troisième trimestre de l'année 2020.

Une note de présentation du Ministre de l'Economie et des Finances en date du 23 octobre 2020, stipule que dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, une dotation de crédits complémentaires d'un montant de vingt milliards d'Ariary (20 000 000 000 Ariary) s'avère nécessaire au profit du Centre de Commandement Opérationnel (CCO) par le biais du BNGRC. A cet effet, il a été pris le décret n° 2020-1402 du 28 octobre 2020 portant transfert de crédits inscrits au budget d'exécution 2020 au profit du BNGRC.

Suite à ce transfert de crédits, le budget rectificatif du BNGRC tenant compte de ce transfert a été adopté le 04 décembre 2020. L'adoption de la prise en charge des dépenses relatives au décret n° 2020-1402 portant transfert sus-évoqué a été également délibérée le 04 décembre 2020.

Par la suite, lesdites dépenses ont été payées au niveau de l'Agence comptable du BNGRC.

Or, la note explicative n° 04-MID/BNGRC/DG du 04 décembre 2020 précise clairement que *« Cette somme (20 000 000 000 Ariary) a été destinée à la régularisation des factures non payées par la CCO et qui sont en instance au niveau de la Présidence depuis la cessation d'activités de la CCO. »*

A ce titre, aucun agent de la Direction de l'Administration du BNGRC (PRMP, GAC, ORDSEC, Dépositaire comptable, Agent comptable ou autre) n'a été mis en connaissance de l'effectivité des prestations (achat ou autre service) faisant l'objet des factures CCO qui lui ont été présentées. Représentant le BNGRC, en tant qu'ordonnateur, ils ont tout simplement procédé à la régularisation de ces factures. De ce fait, aucune responsabilité ne peut être incombée à ces responsables administratifs et budgétaires du BNGRC sur l'authenticité desdites prestations.

La présente note est établie pour souligner le dégagement de responsabilités des agents du BNGRC lors de traitement de ces dossiers (Engagements Liquidations, Mandatements et Paiements) ».

La vérification des pièces afférentes à ces dépenses nous montre que les opérations ont été réalisées avant que le décret d'avance n'ait eu lieu.

La note explicative ci-dessus nous indique que *« l'effectivité des prestations »* n'est pas assurée.

Suivant la réponse transmise, *« Toutes les prestations effectuées dans le cadre de la lutte contre le COVID ont été matérialisées raison pour laquelle la Présidence est intervenue pour en assurer le contrôle. Il incombe aux acteurs budgétaires notamment le GAC qui certifie les services faits, de le vérifier avant de signer les documents, notamment en cas de doute. La note citée supra ne saurait désengager les acteurs budgétaires qui demeurent personnellement responsables de leurs gestions. »*

De tout ce qui précède, la Cour recommande, conformément aux textes, que :

- *les dépenses relatives à la lutte contre la COVID soient effectuées par les intervenants régulièrement nommés ;*
- *toute immixtion de personnes non habilitées dans l'exécution des dépenses publiques soit tarie ;*
- *la détermination des responsabilités soit bien claire et formalisée par des actes réglementaires,*
- *le contrôle réciproque ne soit pas écarté malgré une situation d'urgence.*

CHAPITRE . III. S'ASSURER DE LA REGULARITE DES DEPENSES

Avant d'entamer ce chapitre, il est judicieux de présenter d'une manière globale la situation des dépenses ordonnancées directement ou indirectement dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 pendant l'année 2020.

Suivant les informations transmises par le MEF et après extraction du SIIGFP, les dépenses ordonnancées directement ou indirectement dans le cadre de la lutte contre la pandémie s'élèvent à 1 818 milliards d'Ariary.

1. SITUATION GLOBALE

1. 1. *Dépenses concentrées au niveau de HUIT ministères*

Sur les 1 818 milliards des dépenses ordonnancées, 99% sont concentrées au niveau de huit ministères comme il est relaté dans le tableau ci-après.

Il s'agit du :

- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de la Santé Publique
- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Ministère de l'Education Nationale
- Ministère de l'Enseignement Technique et Formation Professionnelle
- Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
- Ministère de la Défense Nationale
- Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie Nationale

TABLEAU N° 14-DEPENSES MINISTETRIELLES

INSTITUTIONS/MINISTERE	MONTANT en Ar	%
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	1 361 720 744 319,24	74,91%
MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE	138 691 251 288,01	7,63%
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	130 879 278 010,22	7,20%
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	79 713 939 889,84	4,39%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET FORMATION PROFESSIONNELLE	30 780 469 411,85	1,69%
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE	29 082 607 306,26	1,60%
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	17 965 427 510,01	0,99%
SECRÉTARIAT D'ETAT AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE CHARGÉ DE LA GENDARMERIE NATIONALE	12 958 844 393,97	0,71%
MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	5 826 483 095,60	0,32%
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	4 427 971 858,00	0,24%
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	860 438 500,00	0,05%
MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES LOIS SOCIALES	713 713 425,00	0,04%
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	640 201 365,00	0,04%
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	604 372 148,00	0,03%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	441 968 338,69	0,02%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	328 841 755,00	0,02%
ASSEMBLEE NATIONALE	279 285 410,00	0,02%
MINISTERE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE	271 920 936,50	0,01%
MINISTERE DES MINES ET DES RESSOURCES STRATEGIQUES	262 645 602,00	0,01%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	243 553 306,00	0,01%
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE	188 930 601,00	0,01%
PRIMATURE	188 101 610,00	0,01%
MINISTÈRE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	149 625 600,00	0,01%
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	108 688 669,00	0,01%
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	108 109 247,00	0,01%
MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES	87 280 200,00	0,00%
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRAVAUX PUBLICS	59 427 280,00	0,00%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	57 563 300,00	0,00%
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	46 332 806,00	0,00%
SENAT	31 994 250,00	0,00%
CONSEIL DU FAMPIHAVANANA MALAGASY	26 556 500,00	0,00%
MINISTÈRE DES POSTES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE	20 434 900,00	0,00%
HAUTE COUR DE JUSTICE	1 999 350,00	0,00%
TOTAL	1 817 769 002 182,19	100,00%

Source : MEF- SIIGFP

Pour le Ministère de l'Economie et des Finances, 1 361 milliards d'Ariary ont été exécutées, dont 1 360 milliards d'Ariary par le Programme « Gestion du Budget ». Ces dépenses consistent notamment pour des transferts et subvention.

Au niveau du Ministère de la Santé Publique, les 139 milliards de dépenses sont réparties entre les trois programmes suivants :

- le programme « Fourniture des soins de santé de qualité » à raison de 53 milliards d'Ariary,
- le programme « Survie et développement de la mère et de l'enfant » pour 83 milliards d'Ariary
- programme « Lutte contre les maladies » : seulement 1,6 milliards d'Ariary.

S'agissant du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le programme « Gestion des Risques et Catastrophes » accapare environ 73 milliards d'Ariary, soit 55%.

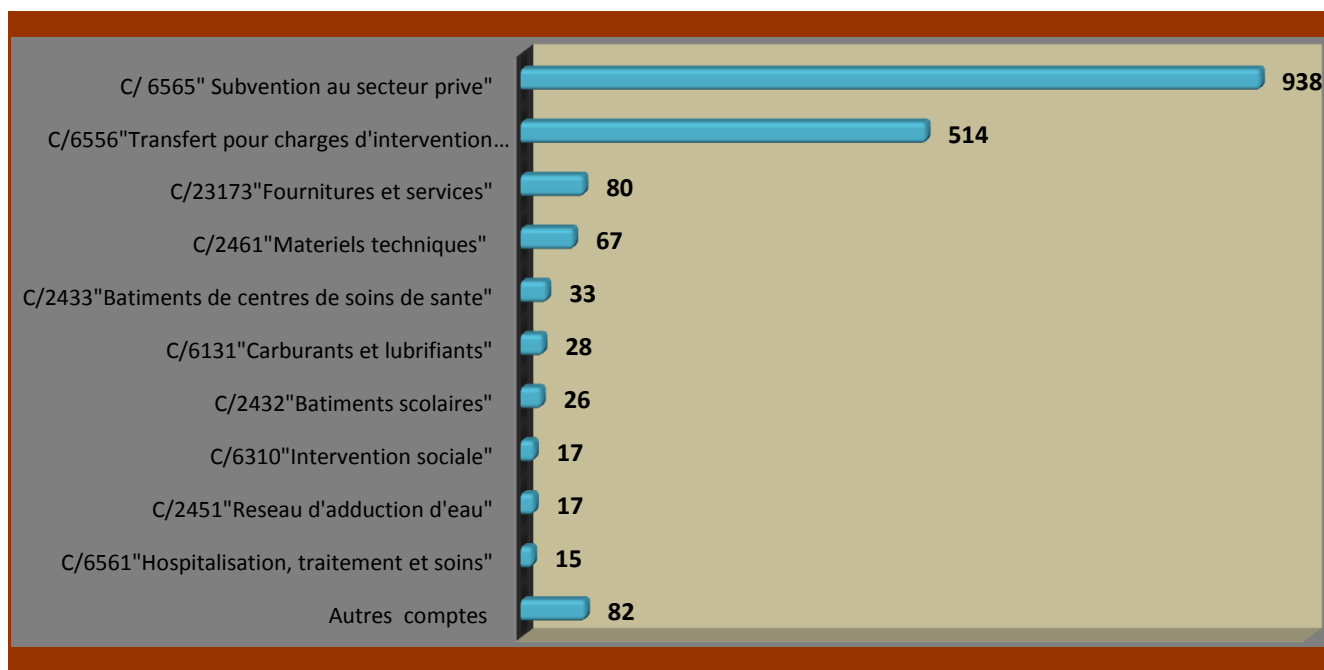
En ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale, le programme « Education fondamentale de 9 ans » absorbe les 99% des 79 milliards d'Ariary.

1. 2. *Importance des dépenses de subvention mais quid de leur affectation finale par rapport à la lutte contre le COVID19*

Pour faire face à la crise sanitaire, les dépenses de transferts et subventions tiennent une place importante jusqu'à concurrence de 1 452 milliards d'Ariary, soit 80% du total.

GRAPHIQUE N° 1- DEPENSES PAR RUBRIQUES

(En milliards d'Ariary)



Source : MEF-SIIGFP

- **Pour les transferts au secteur privé**, l'on constate une prédominance des dépenses pour la JIRAMA

TABLEAU N° 15- SUBVENTIONS AU SECTEUR PRIVE

Remboursement compagnie pétrolière	198 497 186 018,85
Achat électricité et location groupes par JIRAMA	531 611 162 361,97
Achat de Fuel d'urgence pur JIRAMA	77 195 348 513,28
Mobilisation et renforcement des capacités des Jeunes volontaires en appui aux comités LOHARANO dans la lutte contre le corona virus	473 350 000,00
Approvisionnement du "Vary Mora",	20 997 252 000,00
Affrètement d'un avion ETHIOPIAN AIRLINES dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus	2 902 902 176,00
SUBVENTION FRAM	106 144 544 915,31

Au vu de ce tableau, les dépenses relatives à l'énergie ont été renforcées, atteignant jusqu'à 650 milliards d'Ariary.

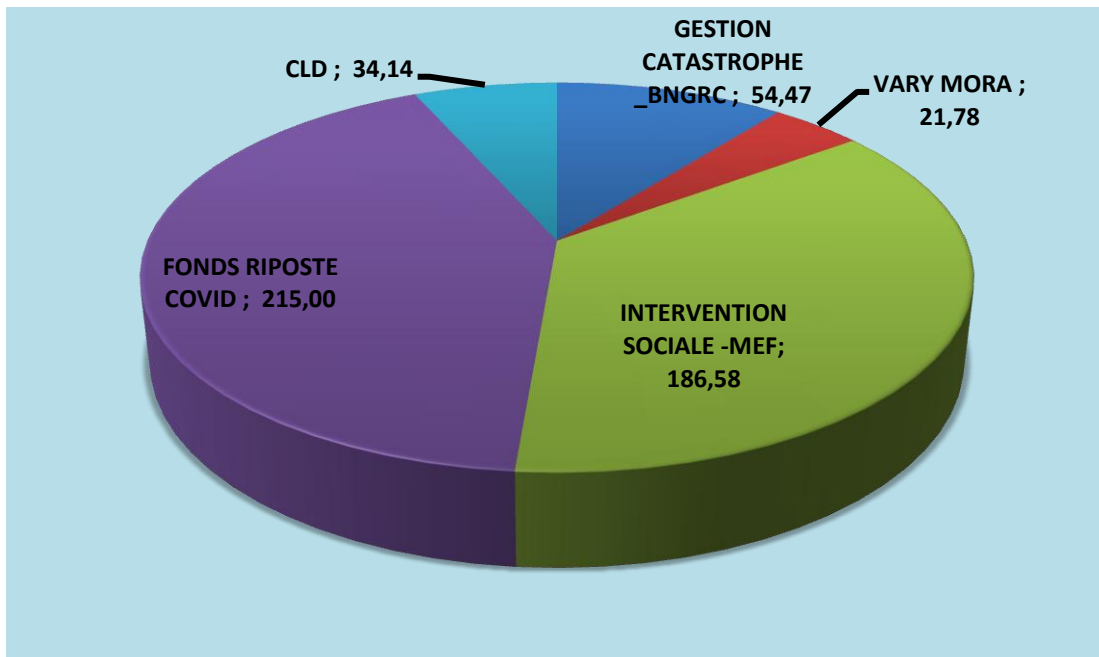
Ceci s'explique selon la réponse reçue, comme suit : *« durant la première vague de la pandémie, le Gouvernement a reporté le paiement par les usagers des factures de la JIRAMA alors que la JIRAMA a dû continuer à tourner. Un gap a dû être complété durant ces périodes de report de paiement de factures, faisant augmenter ainsi les subventions à la JIRAMA ».*

L'approvisionnement du « Vary Mora » est de 20 milliards d'Ariary dans ce compte « 6565 »

- **Pour les transferts pour charges aux autres organismes**, la répartition se présente comme suit :

GRAPHIQUE N° 2-REPARTITION DES TRANSFERTS POUR CHARGES AUX AUTRES ORGANISMES

(En milliards d'Ariary)



Source : MEF-SIIGFP

Le montant ordonnancé au titre du « Fonds riposte COVID19 » s'élève à 215 milliards d'Ariary. Comme il a été déjà évoqué supra, ce fonds reste encore logé dans un compte de dépôt, ce à la date de la mission d'audit.

Les interventions sociales entreprises par le MEF se chiffrent à 186,56 milliards d'Ariary et sont exécutées à travers un compte de dépôt.

Selon les réponses transmises, « Ces remarques s'agissent sur les opérations de versement fréquents du compte de transfert 6556 (intitulé Transfert pour charges d'intervention - Autres organismes) vers le compte No 46778 « Autres créditeurs – Autres, Interventions sociales, économiques et financières de l'État » ouvert auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo pour assurer la prise en charge des dépenses transversales de l'État. Parmi ces opérations, nous avons relevé quelques motifs de versements effectués sur ce compte :

- Réallocation des crédits non utilisés de l'exercice 2020 vers 2021 pour assurer l'appui financier aux projets Présidentiels à hauteur de 180,95 milliards Ariary ;
- Prise en charges des dépenses relatives à la prévention et lutte contre le COVID-19 en attendant la mise en place du fonds COVID, 5 milliards Ariary ;
- Prise en charges des dépenses relatives à la lutte contre les paludismes, 244,83 millions Ariary ;

A noter que le compte 46778 n'est pas un compte de dépôt mais un compte de tiers, et le déblocage de fonds sur ce compte suit la règle générale de mandatement et de liquidation des dépenses publiques instaurée par la nomenclature des pièces justificatives en vigueur ».

- **Pour les dépenses de matériels techniques**, il s'agit surtout de fourniture et installation des centrales photovoltaïques et des groupes électrogènes de secours les différents Centres Hospitaliers repartis dans toute l'île.

2. OBSERVATIONS SUR LES DEPENSES

Il est à faire remarquer que les défaillances en matière du contrôle interne mentionnées dans le précédent chapitre ont des répercussions sur les transactions opérées pendant la gestion de la crise sanitaire entraînant ainsi des irrégularités au niveau des opérations de dépenses.

Les observations développées ci-après concernent notamment les dépenses effectuées au niveau des régies et sont des illustrations des irrégularités des opérations de dépenses dans une situation d'urgence.

2.1. Non-respect des textes

2.1.1. Abus de paiement en espèce

Plusieurs factures détaillées dans le tableau ci-dessous, ont été payées en espèces. Pourtant l'article premier de l'Arrêté n °28429/2016 du 26 décembre 2016 fixant les modalités de paiement des dépenses publiques précise que « A compter du 1^{er} Janvier 2017, les dépenses des organismes publics (Etat Collectivités Territoriales Décentralisées, Etablissements Publics Nationaux et Locaux) au profit d'un contractant, notamment un prestataire et un fournisseur, personne physique ou morale, doivent être payées par virement au profit du compte du bénéficiaire ouvert au niveau d'un établissement bancaire ou financier. ».

Le tableau ci-dessous récapitule des illustrations des opérations payées en espèce au niveau des régisseurs.

TABLEAU N° 16-LISTE DES PAIEMENTS EN ESPECES

N°	PRESTATAIRE	REFERENCE PIECE	Montant (Ar)
1	3PA	Bon de Livraison N° 22/2504/20 du 27/04/2020	7 000 000,00
2	AMATTOUR	Facture 2020/01_mars du 08/04/2020	90 000 000,00
3	BALLOU	Facture N°FAC/2020/0935 du 10/07/2020	38 897 784,00
4	COCORICO	Facture N°009 du 05/10/2020	70 265 000,00
5	Entreprise ECOWIN	Facture N°3/2020 du 04/05/2020	30 530 000,00
6		Facture N°1/2020 du 06/04/2020	10 117 500,00
7		Facture N°4/2020 du 06/05/2020	9 000 000,00
8		Facture N°5/2020 du 11/05/2020	8 000 000,00
9		Facture N°2/2020 du 27/04/2020	2 000 000,00
10	ETABLISSEMENT BLESSING	Facture N°02/20 du 19/06/20	662 400,00
11	GROUPE JCR	Facture FA-JCR-PR-20-0-00135 du 16/04/2020	40 000 000,00
12	INSTITUT PASTEUR DE MADAGASCAR	Facture Proforma du 25/06/20	1 000 000,00
13	LA BONNE FOURCHETTE	Facture du 11 au 17 Mai 2020	7 956 160,00
14	LA SAKAF'	Facture N°44/COVID-19/TRT/20 du 28/04/2020	6 233 092,00
15	LABSCARE SARLU	Facture N°20 lbs 07 0012 du 09/07/20	2 189 416,00

16	LUXOR	Facture N°FE 001422 du 30/06/20	15 407 100,11
17		Facture N°FA 2006-3684 du 25/06/20	6 481 848,00
18	MAEXI TRADING SA	Facture N°FA-2006-3458 du 16/06/2020	6 413 496,00
19		Facture N°FA-2006-3424 du 15/06/2020	5 258 474,36
20		Facture N°016/MIT 20200616-REHAB-TMV du 18/06/2020	44 318 534,40
21	MITEA S.A.R.L	Facture N°022/MIT/28082020-AVENANT CTC PALAIS 07 et 08 en date du 01/09/2021	42 624 645,00
22		Facture N°021/MIT/01092020/AVENANT ISOLEMENT IVATO en date du 01/09/2020	28 851 670,80
23	MORAVIDY	Facture N° 784/M/07/2020 du 30/07/20 et Bon de décaissement N°4669	23 049 064,00
25	OPHAM	Facture N°FA2004382	10 920 000,00
26	PHARMALAGASY	Attestation de paiement du 02/07/20	5 000 000,00
27	RAV'HYGIENE	Facture N°053/RH/DSF/20 du 11/05/2020	149 812 910,40
28	RAVOLOLONJANAHARY	Facture N° FF/26/2020 du 07/08/20 et Bon de décaissement N°573	14 400 000,00
29	RESTAURATION	Facture N°20 EM 041 et Bon de décaissement N° 24	29 490 000,00
30		Facture N°004/COVID-19/TRT/20 et Bon de décaissement N° 4629	13 625 236,80
31		Facture N°PR-LIV n°00178/2020 et Bon de décaissement N° 53	5 925 000,00
32	RIVONIAINA LAM TSIONG HONG LANDRY ALEX	Facture N°04/2020 du 06/05/2020	30 750 000,00
33		Facture N°01/2020 du 06/04/2020	13 500 000,00
34		Facture N°02/2020 du 06/04/2020	6 288 000,00
35		Facture N°05/2020 du 06/05/2020	2 240 000,00
36		Facture N°03/2020 du 24/04/2020	1 458 000,00
37	SICOMS SC	Facture N°FAO34 du 09/07/2020	24 000 000,00
38	SOMACOU	Facture N°6042020 du 14/07/2020	39 031 920,00
39		Facture N° 20070080 du 09/07/20	21 528 000,00
40	Ste TIANA	Facture N° ST20200806 du 06/08/20 et Bon de décaissement N°572	2 118 000,00
41	TASK FORCE	Bon de décaissement N° 112	109 800 000,00
42		Bon de décaissement N° 72	52 700 000,00
43		Bon de décaissement N° 147	51 775 000,00
44		Bon de décaissement N° 104	48 700 000,00
45		Bon de décaissement N° 152	45 100 000,00
46		Bon de décaissement N° 56	42 400 000,00
47		Bon de décaissement N° 99	39 750 000,00
48		Bon de décaissement N° 170	39 600 000,00
49		Bon de décaissement N° 40	35 925 000,00
50		Bon de décaissement N° 80	30 050 000,00
51		Bon de décaissement N° 148	28 400 000,00
52		Bon de décaissement N° 16	17 200 000,00
53	TELMA	Lettre N° 103/MID/REG/GOUV/CRCO COVID19 du 16/07/20	200 000 000,00

54		Lettre N° 103/MID/REG/GOUV/CRCO COVID19 du 16/07/20	200 000 000,00
55		Lettre N°104/MID/REG/GOUV/CRCO COVID-19 du 16/07/20	50 000 000,00
56	TOUSKINFO	Facture N°CONS313/2020	1 535 112,00
TOTAL			1 859 278 363,87

Sources : Pièces Justificatives

Le paiement en espèce a pris de l'ampleur et est devenu une tendance de pratique courante des acteurs budgétaires. Seulement pour 56 opérations, le montant atteint les 1,9 milliards Ariary.

Cependant, l'article 6 du décret n° 2004-319 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des Organismes Publics, préconise que « *Les dispositions légales et réglementaires rendant obligatoire le paiement par chèque ou par virement de compte de certaines dépenses publiques sont applicables aux paiements effectués par les régisseurs d'avance* ».

Compte tenu du nombre d'opération et les montants décaissés, un abus pour l'option de paiement en espèce des dépenses publiques a été observé malgré que les comptes bancaires des prestataires soient bien inscrits sur la quasi-totalité de ces factures.

Ce mode de règlement est non conforme aux dispositions réglementaires suscitées.

En outre, cette pratique peut engendrer un risque de détournement, dû au maniement d'un important volume de liquidités.

Comme réponse, il a été évoqué que : « *la perturbation du système bancaire pendant les périodes de confinement total a obligé les acteurs à procéder au paiement en espèce pour faire face aux urgences immédiates. La fragilité de la trésorerie des fournisseurs et entreprises durant la 1^{ère} vague n'a par ailleurs pas permis une réponse immédiate, s'il n'y a pas eu de paiement immédiat des matériels et fournitures livrés. En parallèle, les indemnités des agents de santé et des bénévoles ont dû être payées en espèce pour les motiver car beaucoup craignaient leurs vies face à la maladie* ».

2.1.2. Octroi d'indemnités sur la base d'un acte inadéquat

Dans le cadre de la lutte contre la pandémie, diverses indemnités et primes de risque ont été payées en 2020 au profit des membres de la Brigade d'Intervention Spéciale (BIS), du personnel médical (CHU, CTC, CSB, CHRR,...), des investigateurs du Village Voara, des missionnaires et équipes de riposte, des personnes déclarées « faux positifs » et des parlementaires de l'Assemblée Nationale.

Cependant la grande majorité de ces dépenses ne sont basées sur aucune base juridique. Une simple note de la Direction des Etudes Juridiques de la Présidence fixe le taux alloué ainsi que les différents bénéficiaires.

TABLEAU N° 17-DEPENSES D'INDEMNITES

NATURE INDEMNITES	FONCTION	TAUX	PIECES JUSTIFICATIVES PRODUITES
Indemnités pour le suivi à domicile ou prélèvement	Médecin	50 000Ar/jour	- Ordre de mission - Etat (liste présentant les bénéficiaires – non signée)
	Paramédicaux		
	Chef de bord		
	Gendarme		
	Chauffeur		
	Biologiste		
	Sage-femme		
	PN		
Indemnités de mission pour les équipes de la Brigade d'Intervention Spéciale		50 000Ar/jour	Ordre de mission
Indemnisation des militaires pour distribution de CVO	Superviseurs	50 000 Ar/jour	Etat (liste présentant les bénéficiaires – non signée)
	Autres	20 000 Ar/jour	
Indemnités personnel Village Voara et CNaPS Votonvorona	Médecin	50 000 Ar/jour	Etat (liste présentant les bénéficiaires – non signée)
	Paramédicaux	37 500 Ar/jour	
	Agents d'appui et logistique	25 000 Ar/jour	
Indemnités pour la formation sur la prise en charge des patients atteints de la COVID		40 000 Ar/jour	Note de présentation du DEJ de la Présidence (sans précision de montant)
CHU Tanambao Mahajanga - CHU MahavokyAtsimo - CHRD Nosy Be - CHU Tanambao Diego	Direction	800 000 Ar/mois	- Acte d'engagement billeteur - Copie message whatsapp
	Médical	600 000 Ar/mois	
	Thésard / Interne	500 000 Ar/mois	
	Paramédical	300 000 Ar/mois	
	Personnel d'appui	250 000 Ar/mois	
	Administratif	150 000 Ar/mois	
Indemnité forfaitaire de l'équipe de riposte	Médecin	1 200 000 Ar pour 15 jours soit 80 000 Ar /jour	- Note de présentation du DEJ de la Présidence - Etat émargé - Copies CIN
	Interne		
	Paramédicaux		
	Biologiste		
	Urgentiste		
	Conseiller Municipal		
Appui financier pour les parlementaires de l'Assemblée Nationale	Députés	2 000 000 Ar / député	- Décret n°2020-524 du 27 mai 2020 fixant le taux relatif à la participation de l'Assemblée Nationale dans la distribution de « Vatsy Tsinjo » au profit des populations vulnérables dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 - Etat émargé

Source : Pièces justificatives

Or, la loi n° 2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires dispose en son article 33 que « *Le régime de rémunération et avantages sociaux applicables aux*

fonctionnaires est déterminé par décret pris en Conseil de Gouvernement, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique. »

De même, les indemnités de mission allouées ne sont pas conformes au décret n° 2008-668 du 21 juillet 2008 portant régime de déplacement des fonctionnaires et agents employés par l'Etat, les Collectivités et Organismes Publics, lequel fixe le taux des indemnités à 36 000 Ariary et 30 000 Ariary. Le taux journalier est très disparate, variant de 20 000 Ariary à 80 000 Ariary / jour en fonction des bénéficiaires. De surcroît, l'article 3 du décret n° 2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques précise que les pièces justificatives doivent faire « ressortir le fondement juridique de la dépense, en l'occurrence décision ou convention ».

Une simple note de présentation émanant d'une Direction de la Présidence ne saurait à cet effet se substituer à un décret pris en Conseil de Gouvernement, malgré la situation d'urgence sanitaire. Alors que pour les parlementaires, un décret présidentiel³¹ a été pris dans le cadre de l'octroi de l'appui financier.

D'après les explications transmises à la Cour « à titre exceptionnel, le Gouvernement a accordé des indemnités spécifiques pour ces agents ayant mis leurs santés en danger dans les centres de traitement, sans vouloir changer le décret portant indemnité des fonctionnaires en général, afin d'éviter que tous les fonctionnaires utilisent la pandémie pour essayer de bénéficier de ces indemnités.

La note signée par la DEJ n'est effectivement pas une base juridique puisqu'étant une note expliquant la genèse de l'indemnisation. Elle a servi de base à l'adoption de l'arrêté qui a été pris par le MEF.

En effet, l'arrêté n° 8619/2020-MEF³² du 08 mai 2020 fixant le taux des indemnités des intervenants participants à la prévention et lutte contre la pandémie COVID-19 a été pris et utilisé comme base de ces paiements.

2.1.3. Absence de base juridique pour l'octroi d'appui financier au DG PHARMALAGASY

Une somme de 5 000 000 Ariary a été remise à Monsieur le Directeur Général de la Société PHARMALAGASY " à titre d'appui financier" suivant l'attestation de paiement en date du 02 juillet 2020.

Cette somme est payée le 02 juillet 2020 au vu du bon de décaissement n° 350.

Aucune pièce, hormis un courrier électronique de la Présidence prescrivant de " mettre à disposition du Directeur Général de PHARMALAGASY la somme de 5000 000 Ariary" n'accompagne cette dépense.

Or, si on se réfère à l'article 3 du décret n° 2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques, les PJ doivent faire « ressortir le fondement juridique de la dépense".

Par ailleurs, aucun visa des acteurs budgétaires habilités n'est inscrit sur les pièces de dépenses.

³¹ Décret n° 2020-524 du 27 mai 2020 fixant le taux relatif à la participation de l'Assemblée Nationale dans la distribution de « Vatsy Tsinjo » au profit des populations vulnérables dans le cadre de la lutte contre le COVID-19
Article premier : Est créé un appui financier pour les parlementaires de l'Assemblée Nationale dans le cadre de la lutte contre le COVID-19

Article 2 : le taux de l'appui financier est fixé à Deux millions Ariary (2 000 000 Ariary) par Député.

³² Arrêté non parvenu à la Cour

Ainsi, cette « attribution d'argent » sans base juridique, quelle que soit l'appellation, que ce soit un « appui financier ou autre » constitue un octroi d'avantage injustifié et une entorse à la réglementation régissant la gestion des finances publiques.

Suivant, les explications reçues, « *L'Etat Malagasy et l'IMRA a signé une convention qui prévoit une répartition des bénéfices issus de la vente du Tambavy CVO. A ce titre, 50% des bénéfices des ventes effectuées sur le territoire national iront à l'IMRA. Le reste sera versé au financement des projets dans le domaine de l'environnement, de la santé et l'éducation. C'est dans ce cadre de ce second point que la somme de 5 000 000 Ariary a été attribuée à Pharmalagasy.* »

Ladite convention a été parvenue à la Cour le 07 février 2022.

2.1.4. Dépenses locales cotées principalement en devises

Pour les dépenses relatives l'achat de feuilles sèches d'artémisia auprès du « BIONEXX », et de l'achat de feuilles Stévia du « PhytoAgri », les factures sont cotées principalement en USD et en EURO, comme il est illustré dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 18-DEPENSES COTEES EN DEVISE

PRESTA-TAIRES	LIBELLE	N° FACTURES	MONTANTS PAYES	QUANTITE	PU DEVISE	PU ARIARY
BIONEXX	Achat de Feuilles sèches d'Artemisia annua	N°BXX/20-2-007 du 16/04/2020	216 921 600,00	20 000	\$ 2,4000	9 038,40
		N°BXX/20-2-008 du 27/04/2020	218 534 400,00	20 000	\$ 2,4000	9 105,00
		N°BXX/20-2-010 du 07/05/2020	218 764 800,00	20 000	\$ 2,4000	9 115,20
		N°BXX/20-2-013 du 15/05/2020	173 145 589,76	18 895	\$ 2,6088	9 960,40
		N°BXX/20-2-014 du 18/05/2020	193 599 687,56	21 105	\$ 2,6088	9 970,63
		N°BXX/20-2-011 du 07/05/2020	218 880 000,00	20 000	\$ 2,4000	9 120,00
		N°BXX/20-2-012 du 11/05/2020	219 110 400,00	20 000	\$ 2,4000	9 126,60
		N°BXX/20-2-016 du 22/05/2020	182 647 305,60	20 000	\$ 2,6088	9 926,48
		N°BXX/20-2-018 du 25/05/2020	180 320 268,64	19 740	\$ 2,6088	9 926,09
		N°BXX/20-2-024 du 04/06/2020	182 882 178,84	20 260	\$ 2,6088	9 811,70
		N°BXX/20-2-026 du 10/06/2020	181 639 265,28	20 000	\$ 2,6088	9 871,70
Phyto Agri	Achat de Feuilles sèches de Stevie	N°AGR2020-032/04/FHT du 16/04/2020	133 045 560,00	10 020	€ 2,7000	11 065,00
		N°AGR2020-033/04/FHT du 27/04/2020	133 045 560,00	10 020	€2,7000	11 065,00

Source : PJ

Comme les deux fournisseurs sont des résidents à Madagascar et les produits sont destinés pour le compte de l'Administration malgache, en l'occurrence la Présidence de Madagascar, il n'y a aucune raison de coter le prix en monnaie étrangère.

Pour les factures du Phyto Agri, le taux de conversion n'est pas indiqué dans la facture.

Les prix unitaires convertis en Ariary fluctuent en fonction du taux de change ; il en est de même pour le montant total à payer.

Or, le décret n ° 2007-276 abrogeant le décret n° 2006-844 du 14 novembre 2006 et fixant l'affichage des prix, l'établissement des contrats de baux et des facturations et le règlement en Ariary, en son article 2 dispose que l'affichage des prix des marchandises et des prestations de service fournies sur le territoire douanier national; les contrats de baux d'habitation et commerciaux et les factures émises par une personne physique ou morale résidente sont établis en Ariary.

Ces cotations en devise pourraient engendrer un manque à gagner pour l'Etat, vu la tendance de la dépréciation de la monnaie locale.

2. 2. *Sortie de fonds en l'absence de pièces justificatives requises*

Les vérifications ont permis de constater que les décaissements suivants ont été effectués en l'absence de pièces justificatives réglementaires.

2.2.1. Dépenses du Task force

Des décaissements relatifs au plan d'urgence social ont été effectués au profit du Task Force. L'objet de ces dépenses portent surtout sur : les collations, la sécurité FIP, le transport des volontaires et la manutention, eau minérale.

Ont également été répertoriés des décaissements pour le QG (Quartier Général) et pour les six (6) arrondissements et Districts Atsimondrano, Avaradrano, et Ambohidratrimo.

Ces décaissements ont eu lieu entre le 31 mars 2020 et le 06 mai 2020 pour un montant total de 576 450 000 Ar.

Les pièces justificatives en appui à ces décaissements ne sont que : une demande de décaissement, un bon de décaissement et un état récapitulatif listant les dépenses.

2.2.2. Dépenses de remboursement

Un remboursement d'un montant de 100 000 000 Ar a été payé le 16 avril 2020. L'acquittement a été matérialisé par un reçu sur papier libre signé par le régisseur du SAI³³. L'examen du reçu a permis de noter qu'aucun cachet officiel n'y est apposé remettant en cause son authenticité. De surcroît, aucune pièce justificative n'a accompagné ledit remboursement.

³³ Régisseur du SAI pendant cette période

2.2.3. Déblocage de fonds pour les jokers de cyclo-pousses de Toamasina

Une demande de déblocage de fonds de 100 000 000 Ar, en date du 26 mars 2020, signée par la Primature, est adressée au Ministère de l'Economie et des Finances. Suivant cette lettre, ce déblocage rentre dans le cadre de l'action sociale pour les jokers de cyclo-pousses de Toamasina. Suite à cette demande, un virement a été effectué en faveur du « magasin HARY HARY » pour un montant de 100 000 000 Ar. Aucun document ne permet d'établir que la somme virée est bien reçue par les jokers de cyclo-pousses.

Au vu des dispositions du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ainsi que celles de l'arrêté n° 31 979/2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie, ces pièces sont insuffisantes.

La réponse communiquée à la Cour a mentionné que *« il n'est pas possible de faire signer chaque joker sur une feuille administrative étant donné la situation d'urgence de l'époque, d'où la signature par le magasin en charge de la distribution »*.

2.2.4. Dépenses « PROJET SOSIALIM-BAHOAKA »

Des dépenses d'un montant total de 450 000 000,00 Ariary sous forme d'aides sociales (Projet Sosialim-bahoaka) ont été payées par la régie instituée au niveau du BNGRC au profit de MVOLA/ TELMA« *en tant que partenaire Mobile Banking pour le transfert des fonds vers les bénéficiaires concernés* ».

A cet effet, les trois décaissements effectués sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 19-DECAISSEMENTS AU PROFIT DU PROJET SOSIALIM-BAHOAKA

(Ariary)

Date	Montant	Chronologie des faits	Observations
1^{er} décaissement			
15 juillet 2020	50 000 000,00	<u>15 juillet 2020:</u> '- Demande du Secrétaire Général de la Présidence au Directeur Général de Telma pour une avance Mvola de 50 millions d'Ariary - Etablissement du bon de décaissement et paiement en espèces au représentant de Telma / Mvola <u>16 juillet 2020:</u> - Lettre du Gouverneur de la Région Analamanga au Président du CCO expliquant l'utilisation des 50 millions d'Ariary - Accord du Directeur Général du BNGRC sur ladite correspondance	Pièces justificatives justifiant l'identité des 68 épiceries et des 1293 bénéficiaires du voucher de 30 000,00 Ariary non communiquées Accord du DG du BNGRC postérieur au déblocage des fonds
2^{ème} décaissement			
17 juillet 2020	200 000 000,00	<u>16 juillet 2020:</u> - Demande de financement d'un montant de 542 250 000,00 Ariary pour le Sosialim-bahoaka adressée par le Gouverneur de la Région Analamanga au Président du CCO <u>17 juillet 2020:</u> - Accord du DG du BNGRC pour un montant de 200 000 000,00 Ariary - Etablissement du bon de décaissement et paiement en espèces au représentant de Telma / Mvola	- Pièces justificatives justifiant l'identité des 723 épiceries et des 18 075 bénéficiaires du voucher de 30 000,00 Ariary non communiquées
3^{ème} décaissement			

Date	Montant	Chronologie des faits	Observations
24 juillet 2020	200 000 000,00	<u>16 juillet 2020:</u> - Demande de financement d'un montant de 542 250 000,00 Ariary pour le Sosialim-bahoaka adressée par le Gouverneur de la Région Analamanga au Président du CCO (même lettre que pour le décaissement du 17 juillet) <u>24 juillet 2020:</u> - Accord du DG du BNGRC pour un montant de 200 000 000,00 Ariary - Etablissement du bon de décaissement et paiement en espèces au représentant de Telma / Mvola	Pièces justificatives justifiant l'identité des 723 épiceries et des 18 075 bénéficiaires du voucher de 30 000,00 Ariary non communiquées

Source : Pièces justificatives

Au vu des dispositions du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ainsi que de celles de l'arrêté n° 31979/2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie, ces pièces sont insuffisantes. En effet, elles ne permettent pas, d'une part d'établir le caractère libératoire du règlement et d'autre part, de s'assurer que les foyers et épiceries bénéficiaires ont bien reçu l'aide prévue.

En outre, l'absence de la liste des épiceries et individus / foyers bénéficiaires par Fokontany ne permet pas de garantir que l'inclusivité de ce projet social est respecté et que les groupes de population les plus vulnérables ont en bénéficié.

Ainsi, toutes ces irrégularités que l'on vient de relever résultent du non respect de la procédure d'exécution des dépenses publique. Au vu des textes actuellement en vigueur, le contexte d'urgence sanitaire ne constitue pas un motif pour passer outre l'orthodoxie financière.

Les conséquences qui en découlent cependant sont importantes. L'exécution de dépenses en l'absence de pièces justificatives à l'appui ne permet d'établir ni l'existence de la créance ni le caractère libératoire de paiement alors que le paiement a bien eu lieu, ce qui accroît considérablement le risque de détournement.

D'après la réponse sus -mentionnée, « tous les décaissements considérés ici comme ayant été effectués en absence de pièces justificative sont été réalisés à travers MVola qui permet d'identifier facilement les bénéficiaires. Le recours à un tel système de paiement aussi transparent avec de la traçabilité ne favorise pas des opérations financières frauduleuses. Dans l'urgence, il est concevable que des décisions aient été prises en dehors du cadre réglementaire habituel, mais que dans les faits le but de l'opération projetée a été atteint. 19 368 ménages très vulnérables ont bénéficié d'un transfert monétaire indirect de 30 000 Ariary chacun, les permettant de se procurer des PPN auprès d'épiceries préalablement identifiées dans certains Fokontany. Cette opération a été effectuée en toute transparence car la liste des bénéficiaires a été élaborée par les komity loharano, et les paiements des épiceries ont été réalisés à travers le système MVola. Le recours à ce système visait à lutter contre toute fraude car le maniement d'espèce pouvait favoriser des détournements. Dans le cadre d'une investigation, il est facile d'avoir accès à ces données ».

La Cour estime que des efforts ont été déployés pendant l'urgence pour garantir une certaine traçabilité des opérations grâce au recours au « mobile banking ».

2. 3. Paiement en absence de nomination au billeteur et non régularisation de l'état émargé (primes de risque)

Les dépenses suivantes ont été effectivement payées malgré l'absence de nomination du billeteur, de plus, les états émargés des bénéficiaires n'ont pas été produits. Il s'agit notamment du paiement des «primes de risques » dont les détails apparaissent dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 20-DEPENSES EN ABSENCE DE NOMINATION DE BILLETTEUR

« BILLETTEUR : DAF MESUPRES en 2020			
DATE DE PAIEMENT	BENEFICIAIRES DES PRIMES	MONTANT (En Ariary)	OBSERVATIONS
12/05/2020	Personnel médical - CHU Tambohobe Fianarantsoa	10 200 000,00	Non production de l'état émargé par les bénéficiaires réels - Absence de décision de nomination du billeteur
12/05/2020	Personnel médical - CHU Andrainjato Fianarantsoa	20 100 000,00	
27/05/2020	Personnel médical : CHU Andohatopenaka	31 700 000,00	
27/05/2020	Personnel médical : CHU Befelatanana	63 900 000,00	
27/05/2020	Personnel médical : CHU Anosiala	46 900 000,00	
27/05/2020	Personnel médical : CHU Ambohimandra	20 200 000,00	
14/07/2020	Personnel medical : CHU Andohatopenaka	41 050 000,00	
25/07/2020	Personnel médical- CHU Mahavoky Atsimo BOENY	63 500 000,00	
25/07/2020	Personnel médical- CHR D Nosy Be DIANA	15 600 000,00	
25/07/2020	Personnel médical- CHU Tanambao	9 000 000,00	
25/07/2020	Personnel médical- CHU Tanambao Diego	15 100 000,00	
05/08/2020	CHU Fianarantsoa et CHU Toliara	97 300 000,00	
07/08/2020	Village VOARA	79 800 000,00	
12/08/2020	CHU Fianarantsoa	10 000 000,00	
12/08/2020	CHU Tambohobe-Fianarantsoa	54 600 000,00	
12/08/2020	CHU Fianarantsoa	20 400 000,00	Non production de l'état émargé par les bénéficiaires réels non remis - Absence de décision de nomination du billeteur
17/08/2020	SDSP Mahajanga I et DRSP Boeny	19 000 000,00	
19/08/2020	CTC Vontovorona	10 350 000,00	
20/08/2020	CTC Mahamasina	61 900 000,00	
20/08/2020	CTC Ivato	24 700 000,00	
20/08/2020	CICM Ankatso	3 450 000,00	
21/08/2020	LA2M Androhibe	10 500 000,00	
27/08/2020	PNGM Mahamasina	59 900 000,00	
27/08/2020	CSB II - Antsirabe I	23 850 000,00	
27/08/2020	CHRR - Antsirabe	71 800 000,00	
27/08/2020	LA2M Androhibe (liste additive)	11 700 000,00	
28/08/2020	CHRR - Antsirabe (liste additive)	1 650 000,00	
16/09/2020	- AS Vohemar	8 300 000,00	
16/09/2020	- DSRP SAVA	6 150 000,00	
16/09/2020	- CTC ANDAPA	3 650 000,00	
16/09/2020	- EMAD, CHR D 2, CTC, CSB Antalaha	10 600 000,00	
16/09/2020	- CHRR, CSBU, BSD Sambava	45 500 000,00	
	TOTAL	972 350 000,00	

Source : Pièces Justificatives

Pourtant, l'arrêté n°31 979/2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie du 28 décembre 2017 requiert la production des états émargés comme justification du paiement des indemnités.

Les effets liés à de telles irrégularités sont premièrement la « gestion de fait ». La loi considère comme gestionnaire de fait toute personne qui sans autorisation légale se serait ingérée dans le maniement de deniers publics. En l'occurrence, le fait de recevoir des fonds et de les remettre à d'autres bénéficiaires sans en avoir été habilité constitue une gestion de fait.

Deuxièmement, l'acquittement par les bénéficiaires réels ne peut pas être établi puisque les états émargés n'ont pas été restitués. Et ce, malgré l'acte d'engagement signé par le « billeteur de fait » de restituer les états émargés concrétisant l'acquittement par le bénéficiaire lors du paiement. Dans le cas présent, le risque de détournement est ainsi élevé

2. 4. Paiements indus

2.4.1. Paiement d'indemnités pour des personnes déclarées « faux positifs » à la COVID

Le 07 août 2020, un bon de décaissement d'un montant total de 29 000 000,00 Ariary a matérialisé le paiement d'indemnités en faveur de 24 adultes et de 10 enfants qui ont été déclarés « *faux positifs* » suite à des tests PCR de la COVID-19 effectués auprès de l'Institut Pasteur de Madagascar (IPM). A l'appui de cette dépense ont été communiquées les pièces suivantes :

- une attestation signée par le Directeur de la Veille Sanitaire, de la Surveillance Epidémiologique et Riposte (DVSSER);
- une note de présentation de la Directrice des Etudes Juridiques de la Présidence fixant les taux des indemnités allouées à 1 000 000,00 Ariary /adulte et 500 000,00 Ariary/enfant;
- un état nominatif visé par le responsable du Ministère de la Santé Publique (DVSSER);
- un état récapitulatif visé par le DVSSER;
- l'état de paiement des indemnités;
- les pièces justificatives d'identité.

La DVSSER est une Direction du Ministère de la Santé Publique (MSP) en charge de la conception et de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre les épidémies à Madagascar. Elle est également chargée d'appliquer les mesures relatives aux règlements sanitaires internationaux, de renforcer la veille sanitaire et les vigilances épidémiologiques ainsi que de contrôler la sécurité sanitaire au niveau des frontières du pays. Suite aux tests effectués, la DVSSER délivre les attestations (positivité, négativité) ainsi que les certificats (mise en quarantaine ou fin de mise en quarantaine) des patients. L'IPM, quant à lui, fait partie du réseau international des Instituts Pasteur. C'est un établissement scientifique privé malagasy reconnu d'utilité publique dont le fonctionnement est régi par une convention datant de 1961 qui le lie à l'Etat Malagasy. L'IPM contribue à la riposte contre l'épidémie de COVID-19, notamment dans les domaines de la surveillance épidémiologique et de la confirmation biologique des cas.

Fondée sur la base d'une erreur médicale, c'est-à-dire « *un diagnostic incorrect de nature à causer un préjudice sur l'état de santé du patient* », cette dépense a été cependant payée en

l'absence d'une lettre de demande d'indemnisation des victimes adressée au responsable mis en cause :

- soit à l'IPM, laboratoire d'analyse responsable du diagnostic virologique ;
- soit au MSP/DVSSER en charge du prélèvement des échantillons.

L'absence de cette requête rend par conséquent difficile l'imputation de la responsabilité entre les deux acteurs sus-cités et l'évaluation des sanctions à prononcer à leur encontre ou les réparations à octroyer aux victimes.

En outre, aucune expertise médicale n'a attesté l'ampleur du préjudice subi par les intéressés suite aux conséquences de cette erreur. C'est la même entité (DVSSER) ayant émis les attestations de positivité qui plus tard a élaboré l'attestation « *faux positif* ». Or selon l'article 14 du décret n° 2012- 0632 du 13 juin 2012 portant code de déontologie médicale : « *L'authenticité du contenu d'un certificat médical ne peut être remise en cause que sur demande du patient ou de l'administration intéressée ; Dans ce cas, il sera procédé à une contre-expertise par ordonnance du Président du Tribunal du ressort du territoire de l'autorité qui a délivré le certificat. Trois Médecins sont désignés pour cette contre-expertise dont :*

- *deux, ayant des connaissances sur la maladie du patient désignés par le Ministre chargé de la Santé ou son représentant,*
- *un généraliste désigné par le Conseil de l'Ordre National des Médecins.*

Le Président du Tribunal fixe le délai d'exécution de la contre-expertise compte tenu de l'état du patient.

Le Procès-verbal de constatation est dressé en quatre (04) exemplaires destinés au Ministère chargé de la Santé, au Conseil de l'Ordre National des Médecins, au Service employeur du médecin et aux autorités judiciaires chargées de l'enquête. »

Ce procès-verbal d'expertise permet de mieux définir les responsabilités et les préjudices à réparer afin d'évaluer le montant de l'indemnisation.

Enfin, aucune saisine de la juridiction compétente n'est fournie à l'appui du dossier : Tribunal civil si recours contre l'IPM et Conseil d'Etat de la Cour Suprême si recours de plein contentieux à l'encontre de l'Administration publique. Il n'y a de ce fait aucune justification qu'une procédure amiable ou juridictionnelle d'indemnisation a été initiée. Or suivant les règles procédurales en matière de recours indemnitaire à Madagascar, les requérants doivent saisir l'Administration avant de saisir le juge compétent :

- dans un premier temps, les victimes doivent demander explicitement à l'administration l'indemnisation du préjudice subi en s'adressant à l'autorité auteur de la décision qui est à l'origine du préjudice ;
- dans un second temps, si la demande d'indemnité a été rejetée par l'administration ou si elle n'a pas répondu, le juge peut être saisi pour condamner l'administration à verser l'indemnité réclamée.

La note de présentation signée par le DEJ fixant le montant des indemnités ne saurait ainsi se substituer ni à une décision juridictionnelle ni à une décision de la Direction de l'IPM étant donné que cet établissement ne relève pas de la Présidence de la République.

De ce fait, l'octroi de l'indemnité réparatrice n'est pas fondée sur une demande adressée à l'autorité administrative source du préjudice mais est fixée arbitrairement, entraînant une suspicion de favoritisme.

D'après la réponse reçue, *« Il s'agit d'une réparation d'un préjudice moral, auquel cas le certificat médical n'est pas nécessaire. Il y a interprétation erronée de la procédure de recours indemnitaire : l'administration, lorsque sa responsabilité est engagée, est fondée à procéder à l'indemnisation des administrés en dehors de toute demande (principe de la responsabilité administrative, soit à son initiative, soit sur demande). L'évaluation de l'indemnisation des préjudices moraux se fait à l'appréciation de l'autorité administrative ou du juge administratif (s'il est saisi). Il ne s'agit pas d'un paiement indu ».*

Ces dépenses auraient du être prises en charge par l'entité responsable.

2.4.2. Prise en charge induite d'achats de médicaments

Se référant à la LOLF qui a instauré la nouvelle gestion publique, le contrôle tant en recette qu'en dépense et que ce soit a posteriori ou a priori, doit être rigoureux et strict pour s'assurer de la régularité des opérations en vue de l'atteinte des objectifs visés.

Lors de l'audit des flux financiers de COVID-19, on a constaté que des remboursements de refacturation et des dépenses d'achat de médicaments pour le traitement de maladie incurables ont indument prises en charge par l'Etat Malagasy.

Les dépenses incriminées se chiffrent à 48 773 238 Ariary.

La Cour a soulevé qu'aucune pièce justifiant la prise en charge n'ait été présentée.

A défaut d'un acte conventionnel, la refacturation et le remboursement des dépenses indument prises en charge par l'Etat sont non conformes aux lois règlements en vigueur à Madagascar au vu de l'Arrêté n° 31979/2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie du 28 Décembre 2017, notamment en son article 4 qui dispose que : *« Les éléments constitutifs d'une créance sur les organismes publics sont : l'engagement juridique matérialisé notamment par un contrat, une convention ou un bon de commande, l'engagement financier (Titre d'Engagement Financier) de l'organisme public envers ses créanciers et la matérialisation de la certification du service fait. ».*

Ces transactions constituent un gaspillage de deniers publics.

Dans la réponse suscitée, *« dans le cadre de la fabrication du CVO, l'Etat Malagasy a payé l'achat de d'ascorbate de sodium auprès de la société qui en est le fournisseur. Il est tout à fait normal que l'Etat lui règle le paiement de la facture relative à l'acquisition. Il va de soi qu'il ne s'agit ni d'un paiement indu ni d'un paiement illégal ».*

2. 5. *Suspicion de conflit d'intérêt dans le paiement de dépenses*

La loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption dispose en son article 182 que *« Un conflit d'intérêt survient lorsque les intérêts privés d'un agent public ou de toute autorité publique coïncident avec l'intérêt public et sont susceptibles d'influencer l'exercice des devoirs officiels.(...) ».*

Après vérification, des dépenses notamment sur les consommables informatiques d'un montant total de 4 909 130,43 Ariary présentent des cas de suspicion de conflit d'intérêts.

Ces faits sont résumés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 21- DEPENSES AVEC SUSPICION DE CONFLIT D'INTERETS

Opération	Montant	Fournisseurs
Achat encre HP 401 noir et couleur pour imprimante	3 920 000,00	SOCIETE TIANA
Achat encre 953 XL(Black, Magneta , Yellow)	989 130,43	PC UPGRADE

En effet, le responsable signe les bons de livraison, en tant que client qui reçoit les marchandises, et en même temps, ce même responsable signe sur la facture comme quoi, il a reçu les sommes correspondantes aux factures. Or cette dernière phase doit revenir au prestataire

Le responsable qui agit ainsi au nom de l'entité publique dans le processus d'achat a lui-même des intérêts chez le fournisseur retenu. Par ailleurs, le décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de Déontologie de l'Administration et de Bonne Conduite des Agents de l'Etat précise dans son article 32 que « L'agent de l'Etat ne doit, ni assumer aucune activité ou mission, ni se livrer à aucune transaction, ni avoir aucun intérêt financier, commercial ou matériel, qui soient incompatibles avec ses fonctions, charges ou devoirs. »

Ces conflits d'intérêts sont dus à l'immixtion des acteurs non habilités dans les procédures d'achat mais également de la dilution des responsabilités entre ces différents acteurs. Il en résulte un risque plus important de fraude ou de favoritisme.

Suivant la réponse sus-évoquée, il a été précisé que : *« pour l'achat des consommables informatiques, la fourniture a été assurée par une société qui assurait à ce moment-là, en même temps, l'approvisionnement de la DSI de la Présidence. Un technicien de la DSI a été chargée de l'installation desdits consommables auprès des sites qui en avait besoin. Cette même personne a apposé sa signature sur la facture pour attester de la livraison des consommables et non en tant que fournisseur ».*

Toutefois, ledit technicien n'est pas habilité à manier la somme correspondante, son acquittement ne garantit juridiquement le caractère libératoire du paiement.

2. 6. Dépenses avec suspicion de double paiement

Des dépenses pour l'achat de draps housse, de taies d'oreillers et d'oreillers moelleux ont été effectuées auprès du prestataire SOMACOU le mois de juillet 2020.

Les dépenses sont payées par la régie d'avance du SAI du MEF et également par celle du BNGRC.

TABLEAU N° 22-DEPENSES -SOMACOU

REF TRANSACTIONS	REGIE BNGRC		REGIE SAI-MEF	
DESIGNATION	ARTICLE	PU	ARTICLE	PU
	Draps housse 1 place de 90*190 : 300 unités	36 000,00	Draps housse 1 place de 90*190 : 300 unités	36 000,00
	Taie d'oreiller 60*60: 210 unités	19 174,00	Taie d'oreiller 60*60: 300 unités	19 174,00
	Oreiller moelleux 60*60: 210 unités	22 826,00	Oreiller moelleux 60*60: 300 unités	22 826,00
	Taie d'oreiller 45*70: 90 unités	19 174,00	-	-
	Oreiller moelleux de 45*70: 90 unités	22 826,00	-	-
	-	-	SF Tanamasoandro 150*200 : 300 pièces	20 280,00
Référence FACTURE PROFORMA	Proforma n° 6042020 du 08 juillet 2020		"N/A"	
Référence Facture	Facture n° 20070080 du 09 juillet 2020		Facture n° 6042020 du 14 juillet 2020	

Source : Pièces Justificatives

A la lecture du tableau, les factures de la SOMACOU ne sont pas numérotées en ordre chronologique.

Or, l'article 20.06.18. du CGI dispose que « *Seules sont reconnues comme régulières les factures : (...) - numérotées chronologiquement au fur et à mesure de l'émission des factures et de façon continue par année* ».

De plus, la facture « Proforma » n° 6042020 du 08 juillet est utilisée pour le paiement au niveau de la régie d'avance du SAI ; la mention « Proforma » étant tout simplement enlevée.

De ce qui précède, un risque réel de double paiement est très élevé pour l'achat de 300 draps housse 1 place, de 300 taies d'oreiller, et 300 oreillers moelleux.

Il a été apporté comme explication que : « *Les quantités commandées ne sont pas identiques, les références et dates des factures sont distinctes. La société SOMACOU est responsable de la numérotation de ces factures* ».

2. 7. Suspicion de prestations fictives

Des travaux supplémentaires pour la réhabilitation du Centre d'isolement avec SAS extérieur sis à IVATO a fait l'objet d'un bon de commande n° 2020/08/051 MITEA émanant de la Présidence en date du 08 mai 2020 à l'endroit du Fournisseur MITEA.

Le montant de ces travaux est de 28 551 670,80 Ariary suivant facture n° 021/MIT/01092020/avenant Isolement -IVATO du 01er Septembre 2020;

Le Procès-verbal de réception n° 24/ 20- MSANP/PRM/UGMP accompagnant ladite dépense est en date du 22 avril 2020. Donc, les travaux sont effectués antérieurement à la commande.

Après recoupement, ce PV de réception porte plutôt sur les travaux , objet de la facture n° 012/MT/140520/ISOLEMENT/IVATO du 14 mai 2020; laquelle est déjà payée suivant ordre de paiement n° OP .2020000001997 au niveau du régisseur de la caisse d'avance unique destinée au paiement des dépenses du Ministère de la Santé publique.

Ainsi, ledit PV ne peut pas concerner deux factures différentes. Il est donc utilisé à tort pour la facture n° 021/MIT/01092020/avenant Isolement -IVATO du 1^{er} Septembre 2020.

Il est à faire remarquer également qu'aucune des pièces ne fait ressortir les visas des acteurs dûment habilités. De plus, l'équipe de l'audit des marchés publics liés à la COVID -19, en effectuant une descente sur site a confirmé le caractère fictif des prestations

Selon la réponse suscitée, « *Les travaux supplémentaires objet de l'avenant portaient sur la création d'une fenêtre et mur de séparation avec placard, des toilettes supplémentaires, peinture intérieure et extérieure et des travaux de plomberie. La réception technique avec les techniciens de la DVVSER et du service de la santé aux frontières le 10 septembre 2020. Le paiement a été effectué le 30 septembre 2020. Le PV de réception de réception se trouve actuellement au service financier du ministère de la Santé Publique et au BNGRC qui gère tous les travaux d'urgence liés à la pandémie à ce moment-là. La matérialité des services faits peut sans problème être vérifiée par une descente sur le site à Ivato*».

Cette transaction constitue un détournement causant une perte financière à l'Etat.

De ce qui précède, la Cour recommande aux acteurs budgétaires de :

- **veiller au respect des lois aux et règlements en matière de modalité de paiement des dépenses publiques ;**
- **se conformer aux réglementations pour ce qui est de la facturation,**
- **confier le maniement de deniers publics aux personnes dûment nommés à cet effet sous peine de « gestion de fait » ;**
- **ne payer que seulement aux vrais créanciers de l'Etat ;**
- **veiller à l'exhaustivité des pièces justificatives requises conformément aux textes sur la nomenclature des dépenses publiques ;**
- **veiller au respect des textes et procédures en vigueur concernant l'octroi d'indemnité réparatrice**

CONCLUSION

Conformément à son mandat, la Cour des Comptes a procédé à la vérification de la conformité des flux financiers liés à la lutte contre la COVID-19 gestion 2020. Cette vérification s'inscrit dans le cadre de la redevabilité de l'Etat envers le citoyen dans la gestion des deniers publics.

La norme ISSAI a été la ligne directrice tout au long de la mission. Les difficultés rencontrées par les vérificateurs ont surtout été l'inexistence d'une entité centralisatrice des données parfois même l'inexistence des données ainsi que la poursuite des descentes sur place dans un contexte sanitaire sensible. A ceux-ci s'ajoute la réticence de certains responsables à fournir, aux vérificateurs certaines les données/ou informations qui pourtant s'avèrent indispensable à l'instruction.

La Cour a noté que face à la situation d'urgence, le recours aux caisses d'avance pour la gestion des flux financiers pour la lutte de la pandémie a été privilégié.

La mission d'audit a pu établir à partir des pièces en sa possession que si l'encaissement des ressources ne présentait aucune anomalie vis-à-vis des protocoles, il en est autrement des dépenses. Plusieurs irrégularités ont été répertoriées, ce sont notamment :

- La centralisation de la gestion au niveau des instances supérieures non habilitées
- La défaillance du mécanisme de gestion au regard des principes du Contrôle Interne
- Des irrégularités des dépenses ouvrant la brèche à des risques de fraude.

Ainsi, le seuil global de conformité des dépenses est très faible. Cette faiblesse dénote un déclin important en matière de bonne gouvernance.

L'ensemble des recommandations émis par la Cour des Comptes souligne la nécessité de mettre en place un cadre juridique relatif aux situations d'urgence sanitaire dont l'objectif est de gérer les fonds publics de manière efficiente et dans le respect des normes juridiques.

Au regard des enjeux et des risques liées à la lutte contre la pandémie, la mise en place d'une procédure jusque là inexistante permettrait de faire face à une urgence d'une manière plus organisée tandis que la reddition des comptes renforcerait le principe d'imputabilité.

DELIBERE

- Vu le rapport n°06/21-RIP/ADM/FF COVID du 16 août 2021 sur l’audit des flux financiers liés à la lutte contre la covid-19,
- Vu les Conclusions n°25/21 du 21 décembre 2022 du Commissaire Général du Trésor Public,

Le présent Rapport a été arrêté et adopté après délibération de la Cour des Comptes en son audience du quatorze février deux mil vingt deux.

LE PRESIDENT

LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Transmis sous n°05/22-CS/COMPTES/NOTIF du 16/02/22 à Son Excellence, Monsieur Le Président de la République de Madagascar « pour notification ».

ANNEXE

1- LISTE DES ENTITEES

Acteurs	Missions
Bureau National de la Gestion des Risques et des Catastrophes	• Coordonner et mettre en œuvre la stratégie Nationale de gestion des risques et des catastrophes • Mobiliser des fonds nationaux et internationaux en vue des actions de Gestion de risque et des catastrophes et mise en disponibilité de fonds en cas de catastrophes • Ordonnateur des dépenses au niveau du Centre de Commandement opérationnel-COVID-19
Direction Générale du Trésor (DGT) / Direction de la Dette Publique	• Etre l'interlocuteur des bailleurs, des ministères de tutelle technique et des cellules d'exécution des projets en matière de financement extérieur; • Présenter les requêtes de financement auprès des bailleurs de fonds ; • Participer aux négociations des aides et financements extérieurs; • Assurer la mise en vigueur des accords de crédit relatifs aux aides et emprunts extérieurs; • Suivre les décaissements des fonds d'aides et d'emprunts extérieurs;
Direction Générale du Trésor (DGT) / Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique	• Exécuter les opérations de dépenses relatives à la dette publique, • Tenir la comptabilité des opérations de la dette publique, du compte courant du Trésor et des comptes financiers ou comptes spéciaux ouverts auprès de la Banque Centrale de Madagascar, du fonds commun du Trésor;
Direction Générale des Finances et des Affaires Générales / Direction du Budget	• Assurer le leadership de la confection des Lois de Finances initiales et rectificatives • Mettre en exécution les lois de Finances initiales et rectificatives • Assurer le suivi de l'exécution budgétaire • Centraliser les actes de mouvement de crédit
Ministère des Affaires étrangères	• Promouvoir les relations bilatérales de Madagascar • Signataire de certains « protocoles de dons bilatéraux ».
Les Régisseurs d'avance	• Assurer le paiement des dépenses au niveau du Centre de Commandement Opérationnel -COVID-19
Paierie Générale	• Effectuer les dépenses du Budget Général de l'Etat • Assurer le suivi de la régularisation des régies d'avance
Receveur général	• Exécuter les opérations de décaissements concernant les comptes de dépôts. • Tenir la comptabilité des recettes.
Ministères sectoriels : Ministère de l'Eau Ministère de la Santé Ministère de l'Environnement Ministère de la Population	Membres Task Force

2- LISTE DES DONATEURS MULTILATERAUX /APPUI LOGISTIQUE

Bailleurs	Objet du financement	Décaissements effectifs en millions d'USD
UNESCO	Appui à la lutte contre la désinformation et la stigmatisation en période de COVID-19	0,04
OMS (BM)	Fonds de la Banque Mondiale mis à la disposition de l'OMS pour l'appui technique	3,21
OMS	Appui technique logistique et opérationnel à travers son personnel et du matériel mis à la disposition de la riposte sur le terrain	0,73
UNICEF	Appui de différents secteurs : santé, PSE, wash, éducation	7,81
PAM	Assistance alimentaire et protection sociale	5,55
PNUD	Appui logistique face au COVID-19	2,84
UNFPA	Appui logistique en matière d'équipements médicaux / médicaments	1,27
OIT	Sécurisation de l'emploi et renforcement de capacité	0,11
UNESCO	Appui à la mise en œuvre du plan de riposte de l'éducation face au COVID-19 :Appui à la continuité éducative	0,17
ONUDI	Appui à la production locale	0,21
ONUDI	Etudes des impacts COVID-19	0,001
OMS - UNICEF - ONUDI	Appui logistique en matière d'achat des intrants et des équipements médicaux	0,41
AIEA ³⁴	Fourniture de kits de détection RD-PCR de la COVID-19 avec réactifs	0,1
TOTAL GENERAL en Millions d'USD		22,35

Source : DDP

³⁴ AIEA : Agence Internationale de l'Energie Atomique

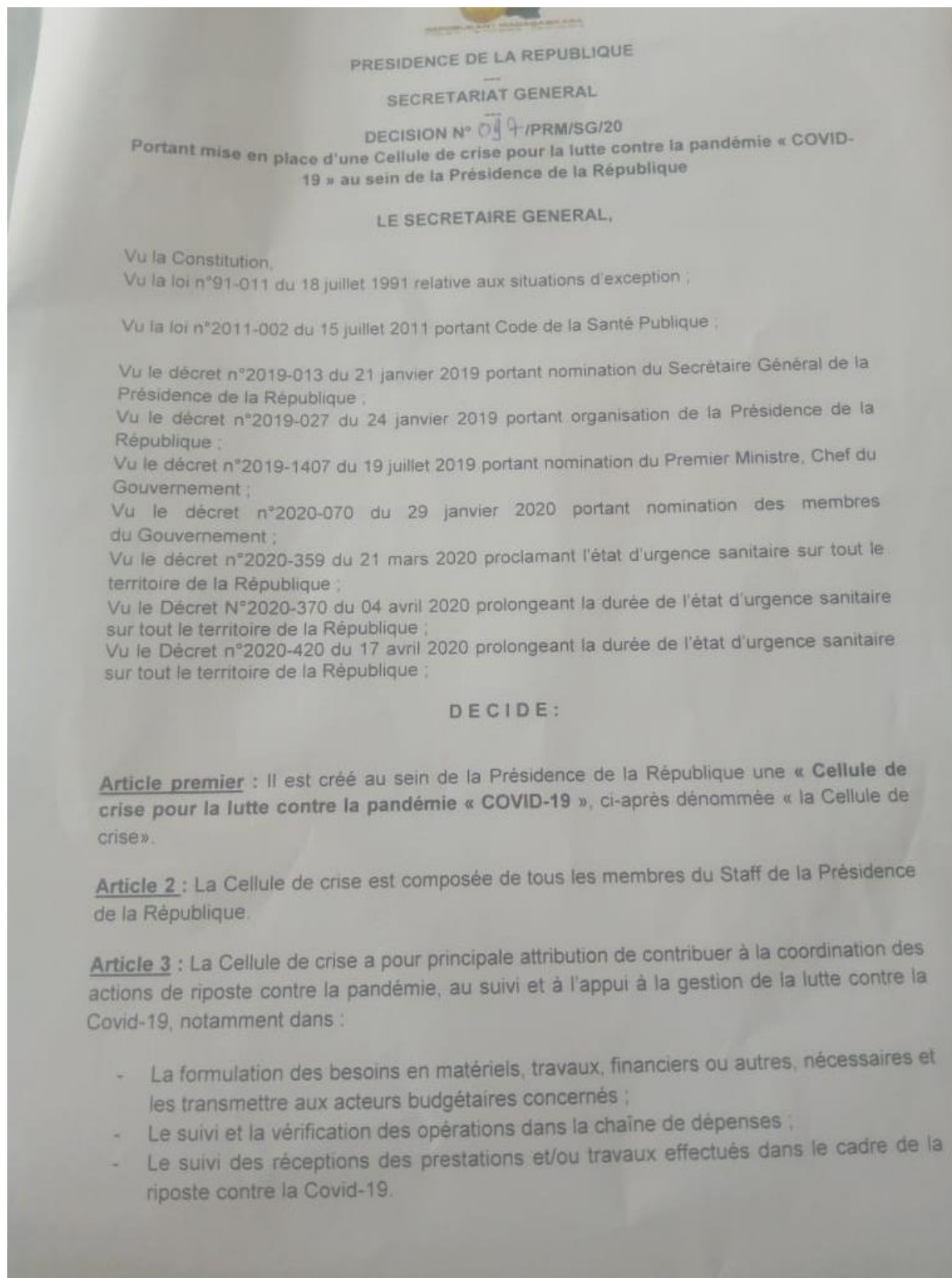
**3- PROJET ET PROGRAMME GERES AU NIVEAU DU BACE FINANCES PAR
L'UNION EUROPEENNE ACTIVITES EN REPONSE A LA CRISE LIEE A LA
COVID-19**

(En millions d'Euro)

INTITULE	DETAILS	MONTANT PREVU	MONTANT DECAISSE
PROGRAMME RINDRA	- Acquisitions des kits sanitaire : 1 500 caches bouche, 1 500 flacons de gel individuel, 480 flacons de gel grand format, 50 combinaisons de protection intégrale, 12 thermomètres infrarouges sans contact et 1 000 paires de gant pour chaque ministère, le tout pour un sous-total de 62 146 000 MGA. - Achat de cartes de recharge TELMA - MEDD 1 980 000 MGA Achat de cartes de recharge AIRTEL - MEDD 300 000 MGA Achat de 4 WIFI 4G TELMA - MEDD 716 000 MGA Achat de 31 MIFI 4G TELMA - MAEP Achat de cartes de recharge TELMA - MAEP 7 260 000 MGA Pour un sous-total de 15 805 000 MGA. Ainsi, le grand total s'élève à 77 951 000 MGA.	20 000	19 182
Intégration des Fonctions de l'Ordonnateur National dans le Système National (IFON-SYN)	Achat de médicaments anti-COVID pris en charge par la ligne Fonds Etudes et Interventions du Devis Programme n° 2 du Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure	75 000	50 700
TOTAL		95 000	69 882

Source : BACE-UE

4- DECISION PORTANT LA MISE EN PLACE D'UNE CELLULE DE CRISE POUR LA LUTTE CONTRE LA PANDEMIE « COVID-19 » au sein de la PRESIDENCE



A ce titre, la Cellule de crise est habilitée à saisir et à coopérer avec toutes les entités et acteurs concernés.

Article 4 : La Cellule de crise auprès de la Présidence de la République est constituée pour une durée déterminée, équivalant à la durée de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Article 5 : Toutes dispositions antérieures contraires à celles de la présente décision sont et demeurent abrogées.

Article 6 : La présente décision sera enregistrée et communiquée partout où besoin sera.

Fait à Antananarivo, le 21 AVR 2020



RAMONJAVELO Valéry