



RAPPORT
N°03/22-ADM/CG/ROD/MP
COVID 19 DU 15 FÉVRIER 2022

CONTRÔLE DES MARCHÉS PUBLICS
PASSÉS DANS LE CADRE DE LA
RIPOSTE À LA PANDÉMIE COVID-19
GESTION 2020



SYNTHESE

La circonstance exceptionnelle ne devrait pas constituer une opportunité aux acteurs de commettre des irrégularités, mais au contraire, une occasion de montrer le dévouement pour servir l'intérêt général.

Les règles générales et les procédures à respecter par tous les acteurs dans ce domaine méritent d'être rappelées. Elles définissent le cadre d'orientation des activités de contrôle et permettent de déterminer de manière plus précise les critères d'appréciation de la conformité des pratiques observées.

Préalablement à toute opération d'achat, la législation exige à ce que l'autorité contractante définisse leurs besoins de manière claire et précise en y indiquant les motifs ayant conduit à leurs acquisitions¹. Cette exigence reste valable, que ce soit en période normale ou en temps de crise. En fait, la condition déterminant la conformité des achats de biens et services à la commande réside sur la bonne définition des besoins à satisfaire, assortie de la minutie quant à leurs spécificités. En outre, du point de vue éthique et moral, le respect de cette étape traduirait une volonté de réaliser les procédures d'achat en toute transparence, ceci de manière objective, sincère et désintéressée.

En second lieu, l'exécution de la commande crée des engagements à la fois juridique et financier de l'organisme public acheteur². Le mandat et la qualité de toutes les personnes intervenant dans le processus d'achat doivent être préalablement identifiés et établis pour pallier les risques d'irrégularités, et surtout pour éviter l'exercice de toute fonction incompatible. En l'occurrence, la personne qui détermine les besoins ne doit pas être celle qui autorise l'achat ou celle qui contrôle et réceptionne les biens et services fournis. Cette étape est marquée principalement par la signature de l'acte juridique régissant la commande publique qui définit : (a) l'autorité contractante, (b) la Personne responsable des marchés publics, (c) l'objet de la commande, y compris les spécifications, (d) le prix, (e) l'attributaire du marché et (f) ainsi que, toutes les modalités d'exécution de ladite commande publique.

Enfin, aucun droit au règlement de l'achat ne pourrait être prétendu qu'à la satisfaction de la règle de service fait laquelle exige à ce que l'achat soit effectué conformément à la prescription de la commande. Le processus est enfin bouclé par l'intervention d'une procédure de réception, laquelle forme l'étape finale qui libère les parties de leurs obligations³.

Etant donné que les marchés objets du contrôle relèvent de l'exercice 2020, hormis les marchés de travaux, bon nombre des matériels livrés n'ont pas pu être contrôlés matériellement. En fait, soit, ils ont fait l'objet d'un transfert au niveau d'une autre entité, soit, ils ont été consommés partiellement ou totalement. Afin de s'assurer sur l'existence réelle

¹Cf. article 23 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics

²Cf. article 23 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics

³Cf. article 13 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics

desdits matériels, la Cour a procédé au contrôle de la tenue de la comptabilité matière et comptabilité administrative des entités bénéficiaires.

Le contrôle de la Cour a été réalisé principalement au niveau des deux bases de données fournies dont la liste des marchés publics passés et exécutés par les entités publiques dans le cadre de la lutte contre le covid-19 et enregistrées au niveau du Système intégré de gestion des marchés publics (SIG-MP) transmise par l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) à la Cour, d’une part, et celles des dépenses rattachées à la lutte contre le coronavirus au niveau du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) et du Service d’Appui Institutionnel du Ministère de l’Économie et des Finances, payées au niveau des régies d’avance exceptionnelles créées spécialement à cet effet d’autre part.

Au regard des exigences supra, le bilan général, ressortant des constats et observations faits par la Cour sur les achats, effectués essentiellement suivant la procédure d’achat direct que ce soit pour les marchés inscrit au niveau du SIG MP ou payés au niveau des régies d’avance exceptionnelles, opérés durant la période d’urgence sanitaire, est affecté par plusieurs irrégularités suivant les analyses faites sur les marchés faisant partie des deux échantillons établis au niveau des deux bases de données.

Avant tout, il est à noter que, même si l’objectif des actes et mesures prises par les autorités au titre de la riposte à la pandémie Covid-19 a été l’harmonisation des achats, notamment par le Communiqué du MEF en date du 23 mars 2020, ainsi que les diverses notes et circulaires prises au niveau du MEF, le manque de précision au niveau des procédures a engendré diverses interprétations et pratiques pour chaque acteur de la commande publique, y compris, les Commissions Régionales des Marchés, censées assurer le contrôle et la régulation des procédures de marché au niveau régional.

Ainsi, ont été relevés par la Cour :

- i) Au niveau des marchés inscrit sur le SIG MP :
 - une défaillance du contrôle des dépenses relatives au coronavirus au niveau des CTD du fait de la dispense du visa du contrôle financier et celui de la Commission Régionale des Marchés (CRM) ;
 - la présence des cas de cumul de fonctions incompatibles que ce soit au niveau des CTD ou des établissements publics, notamment celui de l’ordonnateur et du gestionnaire d’activité ;
 - la mauvaise tenue des documents des archives des marchés publics auprès des entités contrôlées ;
 - les limites des systèmes intégrés au niveau du MEF, notamment le SIG-FP et le SIG-MP dont essentiellement le manque de fiabilité des données transmis à la Cour ;
 - le non-respect des procédures des marchés publics, dont : l’absence de formalisation de la détermination des besoins, le non-respect des procédures du

- mode de passation « gré à gré » parmi lesquelles le non établissement du rapport justificatif, l'exécution tardive des marchés, le non accomplissement des formalités d'enregistrement avant la notification du marché ;
- et la non-production de pièces justificatives à la Cour.
- ii) Au niveau des dépenses payées auprès des régies d'avance exceptionnelles :
- Le non-respect des textes en vigueur, notamment ceux régissant les dépenses publiques et les marchés publics ;
 - Le non-respect des procédures des marchés publics, dont la non-détermination des besoins par les services utilisateurs, le non-établissement de l'acte d'engagement, l'absence d'émission de bon de commande par l'Ordonnateur, l'absence d'enregistrement fiscal, le non-prélèvement de la Taxe sur les marchés publics ;
 - L'absence de tous contrôles règlementaires, notamment la non-existence d'un programme d'emploi à la création de la régie, l'absence de contrôle depuis l'Ordonnateur en passant par celui de la PRMP, puis celui du CNM et du Contrôle Financier et enfin celui du GAC, et l'inexistence de commission de réception ;
 - Les difficultés d'accès aux informations du fait de l'inexistence de comptabilité matière et administrative tenue au niveau des entités bénéficiaires des achats, la non-intégration des dépenses effectuées au niveau des régies dans le reporting effectué par le MEF et la réticence des responsables à mettre à dispositions les informations à leur niveau ;
 - La difficulté dans le partage de responsabilité entre les acteurs réguliers de la commande publique face à l'intervention d'autre entité étrangère à la dépense ;
 - Des anomalies relatives à la non-disponibilité des pièces justificatives au niveau de l'ORDSEC, du GAC et du régisseur ainsi que, les défauts d'authenticités desdites pièces ;
 - La non-adaptation des procédures nationales aux achats effectués à l'étranger.

De nombreuses recommandations ont été émises par la Cour dans l'objectif de remédier à toutes ces irrégularités relevées. Toutefois, certaines d'entre elles ont engendré l'engagement de la responsabilité des acteurs concernés de la commande publique conduisant la Cour à prendre des décisions. Par ailleurs, des doutes et des réserves ont été émises par la Cour des Comptes dès lors que les informations transmises n'ont pas permis de statuer objectivement.

LISTE DES ABREVIATIONS

AFD	<i>Agence Française de Développement</i>
ARMP	<i>Autorité de Régulation des Marchés Publics</i>
BNGRC	<i>Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes</i>
CCO	<i>Centre de Commandement Opérationnel</i>
CHED	<i>Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses</i>
CHRD	<i>Centre Hospitalier de Référence du District</i>
CNaPS	<i>Caisse Nationale de Prévoyance Sociale</i>
CNM	<i>Commission Nationale des Marchés.</i>
CMTC	<i>Centre Militaire de Traitement du Covid-19</i>
CMP	<i>Code des marchés publics</i>
Covid-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CRCO	<i>Centre Régional de Commandement Opérationnel</i>
CSB	<i>Centre de Santé de Base</i>
CSBII	<i>Centre de Santé de Base de niveau II</i>
CTD	<i>Collectivité Territoriale Décentralisée</i>
CTC	<i>Centre de Traitement Covid-19</i>
DAO	<i>Dossier d'Appel d'Offres</i>
DIR AP	<i>Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire</i>
DFLP	<i>Direction des Finances, Logistique et Patrimoine</i>
DGCF	<i>Direction Générale du Contrôle Financier</i>
DGFAG	<i>Direction Générale des Finances et des Affaires Générales</i>
DGT	<i>Direction Générale du Trésor Public</i>
DRAP	<i>Directeur Régional de l'Administration Pénitentiaire</i>
GAC	<i>Gestionnaire des Activités</i>
INTOSAI	<i>Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques</i>
ISSAI	<i>Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques</i>
MEF	<i>Ministère de l'Économie et des Finances</i>
MEH	<i>Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures</i>
MENETP	<i>Ministère de L'Éducation Nationale Et De L'enseignement Technique Et Professionnel</i>
MICA	<i>Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat</i>
MINSAN	<i>Ministère de la Santé Publique</i>
PAJMA	<i>Projet d'Appui à la Justice à Madagascar</i>
PMU	<i>Plan Multisectoriel d'Urgence</i>
PRMP	<i>Personne Responsable des Marchés Publics</i>
RGCBOP	<i>Règlement sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics</i>
SAI/MEF	<i>Service d'Appui Institutionnel du Ministère de l'Économie et des Finances</i>
SIGFP	<i>Système Intégré des Finances Publiques</i>
SIGMP	<i>Système Intégré de gestion des Marchés Publics</i>
SOA	<i>Service Opérationnel des Activités</i>
UGPM	<i>Unité de Gestion de Passation des Marchés Publics</i>

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1. Couverture de contrôle des marchés passés suivant le circuit SIGMP	10
Tableau n°2. Montant des dépenses payées par catégories régies couvertes par le contrôle de matérialité (En Ariary).....	12
Tableau n°3. Nombre des marchés contrôlés par Départements Ministériels et Structures déconcentrés	14
Tableau n°4. Nombre des marchés contrôlés par Collectivités Territoriales Décentralisées	14
Tableau n°5. Nombre des marchés contrôlés par Etablissements Publics	14
Tableau n°6. Montant des dépenses payées au niveau des régies par type de marché (en Ariary)	15
Tableau n°7. Liste des attributaires des marchés de travaux payés au niveau des régies	16
Tableau n°8. Principaux prestataires de marchés de fournitures payés au niveau des régies	16
Tableau n°9. Liste des principaux prestataires de service payés au niveau des régies (En Ariary)	17
Tableau n°10. : Marchés passés par le Ministère de la Justice.....	35
Tableau n°12. Liste des marchés passés par la Région Alaotra Mangoro contrôlé par la Cour	44
Tableau n°13. Liste des marchés de la Région Atsinanana objet de contrôle de la Cour ..	45
Tableau n°14. Liste des marchés contrôlés par la Cour exécuté par la CUA.....	48
Tableau n°15. Non-respect de la séquence d'exécution des pièces des marchés publics réalisés auprès de la CUA	54
Tableau n°16. Liste des commandes publiques payées au niveau des régies d'avance uniques et exceptionnelles insuffisamment justifiées	94
Tableau n°17. Liste de paiement de dépenses de marchés irrégulières auprès des régies d'avance uniques et exceptionnelles	96
Tableau n°18. Liste des travaux objets de l'avenant par rapport au marché initial.....	101
Tableau n°19. Récapitulatif des entreprises textiles ayant soumissionné à la production de caches-bouches (en Ariary).....	105

LISTE DES FIGURES

Figure n°01. Pic du Covid-19 enregistré au mois de juillet 2020 à Madagascar	83
--	----

SOMMAIRE

PARTIE I	CADRE GENERAL DE LA MISSION	1
SECTION 1.	Contexte et justification, cadre général de la situation d'exception	1
I.	Contexte et justification.....	1
II.	Cadre général de la situation d'exception	2
SECTION 2.	Objectifs et délimitation du contrôle.....	4
I.	Objectif global	4
II.	Objectifs spécifiques	4
III.	Périmètre et limites du contrôle	4
SECTION 3.	Normes et procédures de contrôle utilisées.....	6
I.	Procédure applicable au sein de la Cour.....	6
II.	Normes ISSAI et ses principes.....	7
SECTION 4.	Méthodologie	8
I.	Description générale de l'approche	8
II.	Critères de sélection des marchés à contrôler à partir de ceux enregistrés au menu spécial Covid-19 de SIGMP.....	9
III.	Critère de sélection des marchés payés par régies d'avance.....	10
IV.	Résultats des traitements de données	10
V.	Collaboration avec la Société Civile.....	13
SECTION 5.	Statistiques des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19 14	
I.	Organismes publics ayant lancé des marchés inscrits sur SIGMP	14
II.	Caractéristiques des dépenses payées au niveau des régies.....	15
SECTION 6.	Référentiels et critères d'audit	18
I.	Code des marchés publics et ses textes subséquents	18
II.	Actes et mesures pris au titre de la riposte Covid-19.....	18
III.	Législations et réglementations intéressant la comptabilité publique.....	19
PARTIE II	OBSERVATIONS COMMUNES	21
SECTION 1.	Sur l'ensemble des marchés objet de contrôle	21
I.	Non application et incohérence des actes et mesures pris au titre de la riposte à la pandémie Covid-19 par rapport à la législation et réglementations régissant les marchés publics	21
II.	Insuffisance en matière de tenue de comptabilités au niveau des structures et organismes publics	24
SECTION 2.	Sur les marchés inscrit sur SIG MP	26
I.	Absence de contrôle des dépenses relatives au coronavirus au niveau des CTD.....	26
II.	Présence des cas de cumul de fonctions incompatibles	28

III.	Mauvaise tenue des archives des marchés publics	31
IV.	Limite des systèmes intégrés au niveau du MEF.....	32
V.	Constats au niveau des entités contrôlées	35
SECTION 3. Sur les marchés payés par régies d’avance		56
I.	Non respects des textes en vigueur dans l’exécution des dépenses payées au niveau des régies	56
II.	Dépenses exécutées dépourvues de tous contrôles règlementaires.....	60
III.	Difficultés d’accès aux informations relevant des dépenses payées au niveau des régies 65	
IV.	Anomalies et non exhaustivité des documents	68
V.	Non-respect des procédures nationales sur les achats effectués à l’étranger.....	70
VI.	Autres irrégularités constatées au niveau de chaque régie d’avance unique exceptionnelle.....	71
PARTIE III OBSERVATIONS PARTICULIERES		77
SECTION 1. Sur les marchés inscrit sur SIG MP		77
I.	Non-respect des dispositions légales en matière de marchés à commandes par le Ministère de la Santé Publique lors de l’exécution du marché de Fourniture des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19	77
II.	Ambigüité sur l’autorisation d’allègement de procédure des marchés publics constatée au niveau du Ministère de L’Éducation Nationale et de l’enseignement Technique et Professionnel lors de la passation du marché ayant pour objet la distribution des kits de prévention COVID 19 : fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d’examen : 7 ^{ième} , 3 ^{ième} et Terminale.....	78
III.	Non établissement du rapport justificatif et exécution tardive des marchés au niveau du Ministère de l’Énergie et des Hydrocarbures lors de la passation et exécution du marché de fourniture d’une centrale photovoltaïque d’une capacité de 10 kW pour Centre Hospitalier Mères et Enfants sis Ambohimandra.....	81
IV.	Absence de formalisation de la détermination des besoins à effectuer pour les travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service laboratoire du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) PZAGA Androva Mahajanga	84
V.	Prix exorbitant de l’acquisition de 17 700 caches bouches avec logo auprès du MEF et vice dans la procédure de réception des articles objet de la commande publique	85
VI.	Prix exorbitant dans l’acquisition de cinq marmites de type N°100 par la DIRAP Sofia	88
VII.	Exécution de la prestation avant notification de marché pour la désinfection du rez-de-chaussée de la CNAPS.....	89
VIII.	Réception de prestations incomplètes non conformes aux termes contractuels du marché pour les travaux d’entretien des bâtiments du Centre de traitement et d’isolement du CHRD sis à Moramanga	90
IX.	Exécution de prestation avant notification par ordre de service de la Fourniture d’urgence d’effet d’habillement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA	92

X.	Exécution de prestation avant conclusion de contrat pour la Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au covid 19 dans les guichets publics du SRSP Menabe	92
SECTION 2.	Sur les marchés payés au niveau des régies	94
I.	Non production des pièces règlementaires à la Cour.....	94
II.	Suspicion d'Abus de fonction, de faux en écriture publique et de corruption dans le dossier de marché relatif à la réhabilitation du centre d'isolement d'Ivato	98
III.	Décassement non justifié au profit de « TropicMad SA » soumissionnaire à la production de caches bouches, d'un montant de 125 000 000,00 Ariary	104
CONCLUSION		108

PARTIE I CADRE GENERAL DE LA MISSION

SECTION 1. Contexte et justification, cadre général de la situation d'exception

I. Contexte et justification

Les pays du monde entier étaient confrontés à la même situation d'urgence sans précédent à cause de la prolifération à grande échelle de la pandémie de Covid-19. Pour contenir la propagation de la maladie et sauver des vies, des mesures d'exception se sont imposées.

Madagascar n'a pas été épargné par cette situation inédite, sous le signe de la détresse sanitaire. Ce contexte a amené le pouvoir public à proclamer l'état d'exception, un régime conférant des pouvoirs spéciaux entre les mains de l'exécutif pour lui permettre de rendre efficace ses interventions.

Le pays vivait alors une longue période de confinement dans des conditions pénibles sur le plan économique comme sur le plan social. Depuis l'apparition des premiers cas de Covid-19 au mois de mars 2020 jusqu'au mois d'octobre de la même année, l'état d'urgence sanitaire a été renouvelé toutes les quinze semaines. Tout au long de cette période, les finances publiques étaient sous pression en raison du déséquilibre entre les dépenses de plus en plus énormes et les ressources financières limitées⁴.

Sur les dépenses liées à la Covid-19, la nécessité de répondre à des besoins immédiats, par le biais d'une intervention rapide, a amené le Gouvernement à ne plus considérer les délais prévus par le Code des marchés Publics en matière d'appel d'offres. Deux mécanismes ont été utilisés, en l'occurrence la procédure de passation spécifique aux marchés « spécial Covid-19 » passant par le circuit du SIGMP, et l'instauration des régies d'avance uniques et exceptionnelles au niveau du BNGRC et du MEF.

Eu égard à l'importance des moyens financiers en jeu, dans un domaine de prédilection de fraude et de corruption⁵, et en raison du recours massif aux caisses d'avance uniques et exceptionnelles, ouvertes à tous risques de malversation, le contrôle des achats au titre de la pandémie de Covid-19 s'avère incontournable.

À ce titre, l'intervention de la Cour des Comptes, en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques (ISC), investie d'un mandat constitutionnel, est apparue

⁴La loi de finances rectificatives 2020 a été adoptée par le Parlement le 2 juillet 2020. Après réalisation, elle affiche un résultat déficitaire de 6,3% du PIB, en nette hausse par rapport à la LFI, en raison des impacts de la crise du Covid 19, d'après le lien : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/MG/finances-publiques>

⁵ Plusieurs cas d'irrégularités ont été relevés par la Cour des Comptes dans son rapport public de 2020 sur le contrôle des marchés qu'elle a effectué sur la gestion de 2017 à 2019

inévitables pour veiller au bon emploi des deniers publics et préserver les intérêts financiers et patrimoniaux de l'État. En effet, la Cour dispose des techniques de vérification lui permettant de découvrir les irrégularités et constater les faiblesses et dysfonctionnement dans le domaine des achats publics. À travers les résultats de ses travaux de contrôle, se traduisant par des recommandations ou autres décisions prises à l'égard des responsables en cause, la Cour participe à la promotion de l'intégrité et de la redevabilité des acteurs et gestionnaires budgétaires, mais aussi à la transparence des activités en corrélation avec les priorités de l'État⁶.

Le contrôle poursuit un double intérêt. Le premier s'inscrit dans une logique de perfectionnement de la gestion des achats publics d'où les recommandations formulées par la Cour. Le second, quant à lui, est fondé sur la nécessité de mettre les deniers publics à l'abri de toutes sortes d'abus raison des décisions et réserves de la Cour.

Il est donc primordial que, l'État dispose des politiques cohérentes en matière de passation de commandes publiques, notamment en situation de crise. L'acquisition des biens et services, dans des conditions raisonnables, préserverait la crédibilité des acheteurs publics et renforcerait par voie de conséquence la confiance du grand public.

II. Cadre général de la situation d'exception

L'état d'exception, prévue par l'article 61 de la Constitution⁷, proclamé à Madagascar par le décret n° 2020-359 du 21 Mars 2020 proclamant l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République, renouvelé toutes les quinze semaines jusqu'au mois d'octobre 2020, est assimilable à un régime spécial où la légalité s'imposant en temps normal n'est plus adaptée à un contexte particulier⁸. Il s'agit toutefois d'un cadre de substitution passagère⁹ où les mesures prises par les autorités publiques n'ont pas vocation à annuler ni modifier les dispositions légales et réglementaires préétablies, mais seulement les acclimater à la circonstance.

En application de ce décret, plusieurs actes administratifs ont été pris par chaque administration dans leurs domaines respectifs. Dans le cadre de ce contrôle, des analyses seront faites sur les actes pris en matière de marchés publics et des dépenses publiques.

⁶Résultat poursuivi par la Cour pour la mise en œuvre son Plan Stratégique 2020-2024

⁷Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le Président de la République en Conseil des Ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi.

⁸ Prévention et lutte contre la pandémie de Covid-19

⁹ Appelée aussi « légalité d'exception ».

Toutefois, en raison d'une menace réelle qui pèse sur la vie de la société, l'État s'est prévalu de l'exorbitance de ses pouvoirs dans la mise en œuvre des règles de police administrative, afin de garantir la promptitude et l'efficacité de son intervention¹⁰. Néanmoins, le respect de la hiérarchie des normes devrait être observé par les responsables pour les actes administratifs pris à leurs niveaux.

10 Théorie des circonstances exceptionnelles (Cf. le lien suivant):
[https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%20I%C3%A9galit%C3%A9/LRI/La thorie des circonstances exceptionnelles.pdf](https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%20I%C3%A9galit%C3%A9/LRI/La%20thorie%20des%20circonstances%20exceptionnelles.pdf)

SECTION 2. Objectifs et délimitation du contrôle

I. Objectif global

La mission a pour objectif général *d'apprécier la régularité de la gestion des achats publics liés au Covid-19 en 2020*, au regard des textes en vigueur et des mesures prises par les autorités publiques, face aux dépenses liées à cette pandémie.

II. Objectifs spécifiques

Cet objectif est décliné en trois axes de contrôle poursuivant leurs objectifs spécifiques de la manière suivante :

- le premier consiste à *vérifier si, préalablement à la passation des commandes, les besoins avaient été déterminés de manière objective, formelle et cadrent avec l'esprit de l'urgence sanitaire, notamment pour les organismes publics autorisés à déroger les dispositions du Code des Marchés Publics¹¹ (CMP);*
- le second permet *d'examiner si les achats avaient été organisés de manière régulière par les organes acheteurs, en respectant les procédures et les textes applicables durant cette période d'urgence, ceci depuis la préparation des dossiers relatifs aux achats jusqu'au règlement des dépenses;*
- le troisième conduit à *justifier la matérialité des prestations fournies au titre de ces achats lors de la situation d'urgence de 2020, et leur utilisation conformément aux besoins préalablement fixés.*

La Cour avance des recommandations au regard des constats et des conclusions intéressant l'organisation et la gestion des achats publics durant la situation d'urgence. Cela participerait à l'amélioration de l'intervention gouvernementale pour toutes situations de crises propres qui pourraient affecter ultérieurement le pays. Pour renforcer la primauté du droit dans le secteur des marchés publics et défendre l'intérêt financier et patrimonial de l'État, la Cour estime incontournable de dénoncer toutes les violations et infractions aux normes légales et contractuelles des achats publics.

III. Périmètre et limites du contrôle

1. Périmètre

Le contrôle ne se préoccupe pas des flux de financement des dépenses liées au Covid-19, se passant en amont des achats publics, ni de l'organisation des structures de gestion et instances de décisions stratégiques ni des mesures d'accompagnement comme la distribution des aides sociales. Le traitement de toutes les questions autres que la gestion des achats relève des travaux des autres Chambres de la Cour.

¹¹ Loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics

La mission de vérification a exploité deux sources importantes de données liées à la pandémie de Covid-19 en 2020, à savoir les marchés enregistrés sur le Menu Spécial SIGMP et les marchés payés au niveau des Régies d'avance du BNGRC et du MEF.

2. Limites

D'un côté, le présent contrôle ne se prononce pas sur les questions relatives à la légalité des actes pris dans le cadre de la réglementation des marchés publics en situation exceptionnelle.

De l'autre côté, la disponibilité, la fiabilité et l'exhaustivité de certaines informations relatives à des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le coronavirus ne permettent pas à la Cour de parfaire les démarches entreprises dans les travaux de contrôle.

SECTION 3. Normes et procédures de contrôle utilisées

Le contrôle est basé sur un examen indépendant, sur pièces et sur place, des dossiers des marchés publics, selon les procédures applicables au niveau de la Cour¹² et conformes à la technique d'audit de conformité, prévue par la norme ISSAI¹³.

I. Procédure applicable au sein de la Cour

Le contrôle de la commande publique, objet du présent rapport, a été accompli en vertu des dispositions de la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

En son article 280, cette loi dispose que :

« La Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'État, des Provinces Autonomes et des Établissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif.

À cet effet, elle apprécie :

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

En son article 384, elle précise que :

« Le contrôle s'effectue sur place à l'initiative de la Cour, sur la base des documents comptables et pièces justificatives tenus par l'ordonnateur. »

En son article 385, elle prévoit que :

« le contrôle est sanctionné par un rapport établi conformément aux règles de procédure applicable devant la Cour des Comptes. Sont destinataires du rapport : 1. le Président de la République et le Premier Ministre, Chef du Gouvernement »

Par ailleurs, aux termes de l'article 11 du décret n° 2020-725 du 01er juillet 2020 portant création du Fonds de riposte à la pandémie Covid-19, il a été prévu que :

« Outre le contrôle exercé par les organes cités ci-dessus, le Fonds est soumis à un audit externe, dont les résultats sont rendus publics ».

À cet effet, la Cour, en tant qu'auditeur externe à l'administration exerce le contrôle des fonds utilisés, notamment les dépenses liées aux marchés dans le cadre du présent contrôle. Dans le cadre de réalisation du présent contrôle, outre les ordres de mission établis

¹²Procédure écrite, secrète, inquisitoire et contradictoire

¹³Les normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) pour auditer les organismes publics.

lors des descentes au niveau des régions et des entités contrôlées à Analamanga, chaque vérificateur et assistant ont fait l'objet d'un ordre de mission¹⁴ portant attribution de contrôle des marchés publics lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19, signé par le Président de la Cour des Comptes, établis le 22 juin 2020.

II. Normes ISSAI et ses principes¹⁵

L'audit est conduit en cohérence avec les principes fondamentaux de contrôle des normes internationales établis par les institutions supérieures de contrôle des finances.

Il s'agit notamment de l'ISSAI 400 « Principes de l'audit de conformité » qui reposent sur les principes fondamentaux de l'ISSAI 100 « Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques ».

Dans le cadre des achats publics liés à la pandémie, il s'agit d'une mission d'appréciation consistant à évaluer si les activités et les informations y afférentes sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires régissant les entités auditées ainsi qu'aux mesures prises au regard du contexte de Covid-19.

Dès le déclenchement de la mission, l'indépendance des membres est garantie par une déclaration faite par chacun d'eux¹⁶.

¹⁴OM n°48/20-OM du 22/06/2020, OM n°49/20-OM du 22/06/2020, OM n°50/20-OM du 22/06/2020, OM n°51/20-OM du 22/06/2020, OM n°52/20-OM du 22/06/2020, OM n°53/20-OM du 22/06/2020, OM n°54/20-OM du 22/06/2020

¹⁵ Les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), élaborées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

¹⁶ Signature de la Déclaration d'indépendance en certifiant de (i) n'avoir aucun lien financier ou autre avec les entités auditées, (ii) qu'aucune des relations personnelles ou familiales ne met en péril l'indépendance dans l'accomplissement de ma mission et de s'interdire de (iii) divulguer, d'utiliser directement ou indirectement les informations recueillies à l'occasion des fonctions exercées auprès de toute personne extérieure à la mission, sauf dispositions spécifiques prévues par la loi ou sauf autorisation expresse de la hiérarchie, (iv) d'accepter tout cadeau ou avantage particulier des audités.

SECTION 4. Méthodologie

I. Description générale de l'approche

De prime abord, les membres de la mission ont focalisé leur attention sur les aspects qui touchent à l'environnement de contrôle, notamment la revue et l'analyse documentaire¹⁷, l'analyse des textes de portée générale ou spécifique, des procédures et pratiques rencontrées auprès des entités contrôlées. Cette première partie s'avère incontournable pour la compréhension du domaine de l'audit et apprécier son étendue et sa portée.

S'agissant des travaux de recensement et collecte des données, des entretiens avec les responsables des différentes entités ont été organisés, en utilisant des outils de collecte comme le Meeting Note, la fiche d'entretien, la demande de renseignements et la fiche de constatation de la matérialité des prestations, établis de manière contradictoire pour les vérifications sur terrain.

Sur le plan purement technique, deux principales pistes de vérifications existantes ont été exploitées dans le cadre du contrôle des marchés publics liés à la situation d'urgence sanitaire, à savoir le circuit SIGMP, utilisant le Menu spécial Coronavirus, et le paiement par régies d'avances.

Les dépenses liées aux marchés enregistrés sur le SIGMP-Covid-19 sont supportées essentiellement par les Ressources Propres Internes (RPI) des organismes publics intéressés¹⁸, alors que celles des régies d'avance ont bénéficié du mécanisme appelé « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19¹⁹ ». En outre, ce dernier a pris en charge les dépenses liées au fonctionnement des structures œuvrant dans la lutte contre le covid-19, dont les indemnités, les primes ou encore les carburants, qui ne font pas partie de l'objet du présent contrôle.

La réalisation des travaux de contrôle ont fait l'objet de demande de renseignements au niveau de plusieurs entités dont la liste est jointe en annexe n°1. L'inventaire des réponses y afférentes sont présentées en annexe n°02 du présent rapport. Ont été aussi réalisés dans le cadre de ce contrôle des échanges et entretiens avec plusieurs responsables de la réglementation, la programmation, la passation et la réalisation des marchés publics. La liste des entretiens et descentes sur site réalisés dans le cadre du présent contrôle est jointe en annexe n°03.

¹⁷ Il s'agit de la revue des ouvrages qui traitent la théorie des circonstances exceptionnelles et la théorie de l'urgence, complétées par l'analyse des pratiques et mesures jurisprudentielles de police administrative en temps d'urgence et d'exception, les mesures prises par l'État français durant l'urgence sanitaire, début mars 2020 (loi d'urgence par le Gouvernement Français), des rapports intéressants le Covid-19 comme ceux publiés par la Société civile au mois de janvier 2021 et la Cour des Comptes Française le 18 mars 2021.

¹⁸ A l'exception de celles du Ministère de la Justice qui ont été financées par l'AFD

¹⁹ Suivant le Décret n° 2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « fonds de riposte à la pandémie covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement

II. Critères de sélection des marchés à contrôler à partir de ceux enregistrés au menu spécial Covid-19 de SIGMP

Les données issues du SIGMP ont été retraitées et réparties en trois groupes. Les deux premiers groupes recensent respectivement les marchés relevant du contrôle de matérialité²⁰ et du contrôle documentaire²¹. Le troisième groupe inclut les marchés présentant peu d'intérêt pour le contrôle.

Pour ce faire, trois critères de sélection du marché ont été mis en œuvre, en l'occurrence :

- (i) son importance financière,
- (ii) son aspect matériel ou physique,
- (iii) l'octroi de l'autorisation exceptionnelle de recours au marché de gré à gré simplifié ou à l'achat direct à des entités spécifiques.

Un score binaire (1 ou 0) est affecté à chaque critère, et la somme arithmétique des trois critères définis détermine le niveau de l'importance de contrôle.

La classification et l'appréciation du niveau de risque d'un marché selon la valeur obtenue de son score sont établies de la manière suivante :

- tout marché dont la note obtenue est inférieure à 2 représente peu d'intérêt pour le contrôle, car il n'a pas répondu au moins à deux critères essentiels mobilisés dans le processus de sélection;
- tout marché obtenant une note totale de 3 points fera partie du groupe de contrôle de matérialité, car il a satisfait les trois critères;
- pour les scores valant 2 points, le marché fera partie du groupe de contrôle de matérialité si le critère de matérialité est encore justifié (valant 1 point), dans le cas contraire, le marché sera automatiquement classé dans le groupe de contrôle documentaire;
- enfin, pour les deux catégories de contrôle à effectuer, matérialité et documentaire, le niveau de risque de non-conformité s'apprécie selon le score obtenu par le marché dont l'entité, autorité contractante, a bénéficié d'une autorisation exceptionnelle de recours au mode de gré à gré.

Après application des mêmes critères sur la liste des marchés passés et exécutés au niveau des régions autres qu'Analamanga, il a été établi que les régions ayant le plus de marchés sélectionnés, par ordre d'importance, sont les régions Atsinanana, Boeny et Alaotra Mangoro, d'où la programmation et la réalisation des missions de contrôle de matérialité au niveau de ces trois régions.

Le mode de traitement et les résultats des sélections basées sur ces hypothèses pour les trois critères font parties des documents permanents au présent contrôle.

²⁰ Les marchés dont l'exécution ou la réalisation a été vérifiée par les Vérificateurs de la Cour sur le terrain

²¹ Contrôle basé sur l'examen des dossiers de marchés présentés par les responsables des entités contrôlées

III. Critère de sélection des marchés payés par régies d'avance

S'agissant des régies d'avance, lesquelles unissaient toutes les dépenses destinées à la lutte contre le Covid-19, la sélection des marchés est basée successivement sur :

- la matérialité des objets des marchés;
- le montant des achats;
- l'occurrence répétitive du titulaire des marchés

L'ordre des critères s'explique par le fait que, l'examen physique de l'exécution des dépenses matériellement vérifiables présente plus d'intérêt en termes d'éléments de preuves tangibles et donc d'éléments probants.

IV. Résultats des traitements de données

1. Échantillon de marchés objet de contrôle issus du menu spécial Covid-19 du SIGMP

Au total, 178 marchés ont été inscrits dans le Menu Spécial Coronavirus du logiciel d'enregistrement des marchés SIGMP, dont 107 marchés ont été passés au niveau central et 71 au niveau régional.

Sur les 107 marchés passés au niveau central, 51 font l'objet d'un contrôle documentaire, et 23 sont soumis à un contrôle de matérialité, soit un taux de couverture de contrôle de 69,16% par rapport au nombre de marchés contrôlés et de 51,66% par rapport au montant des marchés.

Pour les 71 marchés passés au niveau régional, 55 sont soumis à un contrôle documentaire, et 11 font l'objet d'un contrôle de matérialité, soit un taux de couverture de contrôle de 92,96% par rapport au nombre de marchés contrôlés et de 94,72% par rapport au montant des marchés.

Cette couverture de contrôle se présente comme suit :

Tableau n°1. Couverture de contrôle des marchés passés suivant le circuit SIGMP

SUIVANT NOMBRE DE MARCHES					
	Contrôle de matérialité	Contrôle documentaire	Total	Nombre total sur SIGMP	Taux de couverture de contrôle
ANALAMANGA	23	51	74	107 marchés	69,16%
REGIONS	11	55	66	71 marchés	92,96%
Marchés contrôlés	34	106	140	178 marchés	78,65%
SUIVANT MONTANT DE MARCHES (en Ariary)					
ANALAMANGA	5 466 513 929,00	2 816 280 407,08	8 282 794 336,08	16 033 395 243,48	51,66%
REGIONS	184 006 280,00	2 540 541 055,00	2 724 547 335,00	2 876 499 135,00	94,72%
montant de Marchés contrôlés	5 650 520 209,00	5 356 821 462,08	11 007 341 671,08	18 909 894 378,48	58,21%

Source : données issues du SIGMP, matrice de sélection des marchés

En considérant le nombre et le montant total des marchés contrôlés par la Cour, le taux de couverture de contrôle atteint les 78,65% en termes de nombre de marchés et 58.21% en termes de montant.

La liste des marchés passés, aussi bien au niveau central que régional, et soumis aux contrôles documentaires et de matérialité, est présentée en Annexes 4 à 7.

2. Marchés payés par régies d'avance

Les régies d'avance renouvelables et exceptionnelles, destinées à répondre avec célérité aux dépenses urgentes et nécessaires destinées à la lutte contre le Covid-19, ont été créées auprès de deux entités : soit auprès du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC), soit auprès du Service d'Appui Institutionnel du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF/SAI), dont :

- La régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créditeurs – autres », créée par Arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020, et tenue par le premier régisseur auprès du MEF/DAI;
- La régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créditeurs – autres », créée par Arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020, et tenue par le second régisseur auprès du MEF/DAI;
- La régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créditeurs – autres » destinée au paiement des dépenses du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène dans le cadre de la CAT-DDO, créée par Arrêté n°7874/2020-MEF/MID du 16 mars 2020, et tenue par le régisseur auprès du MEAH ;
- La régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 « Autres créditeurs – autres » destinée au paiement des dépenses du Ministère de la Santé publique dans le cadre de la CAT-DDO, créée par Arrêté n°7831/2020-MEF/MID du 09 avril 2020 et tenue par le régisseur auprès du MINSAN;
- La régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Service d'Appui Institutionnel sur le compte 46778 « Autres : Créditeurs autres » intitulé « Interventions sociales et financière de l'Etat/MFB » pour le paiement des dépenses liées aux préventions et lutte contre la pandémie covid-19, créée par Arrêté n°7486/2020-MEF/SG/DGFAF/SAI du 24 mars 2020 et tenue par le régisseur auprès du MEF/SAI ;

Suivant les montants respectifs des avances de fonds allouées auprès de ces régies, les dépenses destinées aux marchés et soumises au contrôle de matérialité se présentent comme suit :

Tableau n°2. Montant des dépenses payées par catégories régies couvertes par le contrôle de matérialité (En Ariary)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9) = (6) / (4)
BNGRC/ MEF/DAI	10 000 000 000,00	9 998 955 531,00	6 073 401 165,00	3 925 554 366,00	4 499 948 500,00	267 588 400,00	4 232 360 100,00	74,09%
BNGRC/ MEF/DAI	31 700 000 000,00	31 696 882 619,06	27 567 071 162,91	4 129 811 456,15	9 875 728 399,73	3 128 746 666,93	6 746 981 732,80	35,82%
BNGRC/ MEAH	2 468 505 480,00	2 468 505 480,00	2 409 815 680,00	58 689 800,00	2 369 795 680,00	2 369 795 680,00	0,00	98,34%
BNGRC/ MINSAN	265 000 000,00	264 999 097,00	264 999 097,00	0,00	264 999 097,00	264 999 097,00	0,00	100,00%
MEF/SAI	5 000 000 000,00	4 919 976 338,38	1 108 025 598,56	3 811 950 739,82	504 578 018,00	341 737 898,00	162 840 120,00	45,54%
	49 433 505 480,00	49 349 319 065,44	37 423 312 703,47	11 926 006 361,97	17 515 049 694,73	6 372 867 741,93	11 142 181 952,80	46,80%

(1) Entités

(2) Montant des avances de fonds

(3) Montant total des dépenses exécutées

(4) Montant des dépenses de marchés

(5) Montant des autres dépenses, dont celles rattachées au fonctionnement des structures de lutte contre le covid-19

(6) Montant des dépenses de marchés soumises aux contrôles de la Cour

(7) Montant des dépenses soumises au contrôle de matérialité

(8) Montant des dépenses de marchés soumises au contrôle documentaire

(9) Pourcentage de dépenses de marchés soumises aux contrôles de la Cour par rapport au montant des dépenses de marchés

Source : Listes transmises par les Régisseurs à la Cour

En considérant le montant total des dépenses de marchés payées au niveau des cinq régies, le pourcentage de dépenses soumises aux contrôles documentaire et de matérialité confondus est de 46,80%.

La liste des marchés payés par régies d'avances soumis aux contrôles est présentée en Annexes 8.

V. Collaboration avec la Société Civile

Outre la revue et l'approfondissement de l'analyse sur des rapports issus de la Société civile comme le TI-MG, la mission de contrôle a organisé des séances d'échanges d'informations sur certains marchés à risque au titre des dépenses allouées au Covid-19, notamment lors de la rencontre avec le STEF, le 18 mai 2021.

Toutefois, cette collaboration ne porte pas atteinte à l'indépendance de la Cour.

SECTION 5. Statistiques des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19

I. Organismes publics ayant lancé des marchés inscrits sur SIGMP

Suivant le circuit SIGMP, sur un total de 178 marchés enregistrés, 107 marchés ont été passés par 10 départements ministériels et ses structures déconcentrées au niveau régional, 45 marchés passés par 02 Communes, 04 Régions, et 26 marchés par 13 établissements publics. Les entités couvertes par le contrôle et leur nombre de marchés respectifs sont résumées par les tableaux suivant :

Tableau n°3. Nombre des marchés contrôlés par Départements Ministériels et Structures déconcentrées

Entités concernées	Nombre
Ministère de la Santé Publique	22
Ministère de la Justice	10
Ministère de l'Économie et des Finances,	40
Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme	6
Ministère de l'Éducation Nationale	2
Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures	7
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat	5
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de la Pêche	4
Ministère de la Sécurité Publique	10
Ministère de la Défense Nationale	1
Total	107

Sources : Données de SIGMP

Tableau n°4. Nombre des marchés contrôlés par Collectivités Territoriales Décentralisées

Entités concernées	Nombre
Région Alaotra Mangoro	9
Région Atsinanana	12
Région Vatovavy Fitovinany	5
Région Itasy	2
Commune Urbaine d'Antananarivo	16
Commune urbaine de Fort-Dauphin	1
Total	45

Sources : Données de SIGMP

Tableau n°5. Nombre des marchés contrôlés par Etablissements Publics

Entités concernées	Nombre
École Supérieure Polytechnique Antananarivo	2
École Nationale d'Enseignement Maritime Mahajanga	1

Université d'Antananarivo	1
Autorité de Régulation des Marchés Publics	1
Institut National de la Statistique	2
Caisse Nationale de Prévoyance Sociale	2
CHU HJRA	5
CHU PZAGA Androva	3
CHU Mère et Enfant Tsaralàlana	1
CHU Fenoarivo	1
Unité d'approvisionnement en soluté massif	1
Agence portuaire maritime et fluviale	1
Aviation civile de Madagascar	5
Total	26

Sources : Données de SIGMP

II. Caractéristiques des dépenses payées au niveau des régies

Le montant de chaque type de marchés (travaux, fournitures, prestations de services et prestations intellectuelles) payé au niveau de chaque régie est résumé par le tableau suivant :

Tableau n°6. Montant des dépenses payées au niveau des régies par type de marché

(en Ariary)

Régies	MARCHES TRAVAUX	MARCHES FOURNITURES	MARCHES SERVICES	MARCHES P I	AUTRES DEPENSES	MONTANT TOTAL DES DEPENSES EXECUTEES PAR REGIE
BNGRC/MEAH		2 378 615 680,00	31 200 000,00		58 689 800,00	2 468 505 480,00
BNGRC/MINSAN	264 999 097,00					264 999 097,00
BNGRC/MEF/DAI	210 404 800,00	5 455 600 865,00	407 395 500,00	0,00	3 925 554 366,00	9 998 955 531,00
MEF/SAI	147 919 346,16	613 022 342,00	347 083 910,40		3 811 950 739,82	4 919 976 338,38
BNGRC/MEF/DAI	2 364 127 130,30	19 641 208 048,73	5 389 803 623,88	171 932 360,00	4 129 811 456,15	31 696 882 619,06
TOTAL	2 987 450 373,46	28 088 446 935,73	6 175 483 034,28	171 932 360,00	11 926 006 361,97	49 349 319 065,44

Sources : Données transmises par les régisseurs au niveau de la Cour

Après traitement des informations sur les dépenses payées au niveau des régies, sur l'ensemble des régies, 56,92% des paiements effectués ont été réalisés pour le règlement de marché de fournitures, 12,51% pour les marchés de services et 24,17% pour le paiement d'autres dépenses.

1. Marchés de travaux :

Pour les marchés de travaux, 17 marchés ont été payés au niveau des cinq (05) régies, dont le plus important a été attribué à la société EGCAP SARL représentant 73,91% du montant total des marchés. C'est l'entreprise MITEA SARL qui s'est attribué le plus de marchés avec huit (08) marchés exécutés représentant 24,38% du montant total des marchés payés. La liste des entreprises attributaires des marchés est détaillée dans le tableau suivant :

Tableau n°7. Liste des attributaires des marchés de travaux payés au niveau des régies
(En Ariary)

PRESTATAIRES/BENEFICIAIRES	Marchés obtenus		
	Occurrence ou fréquence d'attribution	Montant	Pourcentage de marché obtenu
EGCAP SARL (MAGIC Construction)	1	2 208 000 000,00	73,91%
ETABLISSEMENT BLESSING/ RANDRIANARIMALALA Sarindra Fanjaniaina	1	662 400,00	0,02%
JAK NET	1	8 504 480,00	0,28%
VERTEC	2	1 856 813,64	0,06%
RS ALL FOR ONE	4	40 121 200,00	1,34%
MITEA SARL	8	728 305 479,82	24,38%
GRAND TOTAL	17	2 987 450 373,46	100,00%

Sources : Données transmises par les régisseurs au niveau de la Cour

2. Marchés de fournitures

Pour les marchés de fourniture, 64,63% des marchés ont été attribué à onze (11) prestataires, dont le plus important est l'achat de 1000 concentrateurs d'oxygène auprès de la société TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD représentant 12,29% du montant total des marchés de fournitures. Les principaux prestataires de marchés de fournitures sont résumés par le tableau suivant :

Tableau n°8. Principaux prestataires de marchés de fournitures payés au niveau des régies
(En Ariary)

PRESTATAIRES/BENEFICIAIRES	Occurrence ou fréquence d'attribution	Montant total des marchés obtenus	Pourcentage de marché obtenu
1 TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD.	3	3 452 347 826,00	12,29%
2 DIVERSES ENTREPRISES FRANCHES	1	3 393 750 000,00	12,08%
3 BIONEXX	14	2 740 147 643,00	9,76%
4 ODIS FILTERING LTD	1	1 844 245 680,00	6,57%
5 LONGFIAN SCITECH CO. LTD	1	1 761 964 176,00	6,27%
6 ARI MEDICAL TECHNOLOGY CO. LIMITED	4	1 277 395 782,00	4,55%
7 HUILERIE INDUSTRIELLE DE TMM	3	984 690 000,00	3,51%
8 Phyto Agri	7	841 464 720,00	3,00%
9 CMT SARL	1	690 000 000,00	2,46%
10 PROXIMED LTD	3	661 571 693,60	2,36%
11 INJET S.A	29	507 215 966,46	1,81%
TOTAL	67,00	18 154 793 486,65	64,63%

Sources : Données transmises par les régisseurs au niveau de la Cour

3. Marchés de services

Pour les marchés de services, onze (11) prestataires se partagent 91,47% des marchés attribués, dont essentiellement des prestations de fourniture de repas pendant la période d'urgence sanitaire de l'année 2020.

Tableau n°9. Liste des principaux prestataires de service payés au niveau des régies
(En Ariary)

	PRESTATAIRES/BENEFICIAIRES	Occurrence ou fréquence d'attribution	Montant total des marchés obtenus	Pourcentage
1	NY SAKAFONSIKA	117	2 617 498 570,80	42,39%
2	ETIOPIAN AIRLINES	3	1 086 228 531,09	17,59%
3	LA SAKAF	30	377 459 358,80	6,11%
4	CTI LOGISTICS (SHANGAI) CO. LTD	4	282 026 863,15	4,57%
5	LA BONNE FOURCHETTE	43	235 569 954,40	3,81%
6	TSARADIA	1	231 850 826,00	3,75%
7	HONGKONG KUIYAN INDUSTRY LIMITED	8	219 082 473,32	3,55%
8	RABENIRAINY SOLOFO	8	170 280 165,12	2,76%
9	RAKOTOARIMANANA Fidimalala	4	151 940 000,00	2,46%
10	RAV HYGIENE	1	149 812 910,40	2,43%
11	Ma table gourmande	12	127 140 000,00	2,06%
	TOTAL	231	5 648 889 653,08	91,47%

Sources : Données transmises par les régisseurs au niveau de la Cour

4. Marchés de prestations intellectuelles

Seuls deux (02) marchés de prestations intellectuelles ont été payés au niveau des régies, tous au profit de l'entreprise ARCHITECTURE DESIGN dans le cadre de la conception des plans de rénovation et réaménagement ainsi que la coordination et suivi des travaux de rénovation de Pharmalagasy d'un montant total de 171 932 360,00 Ariary.

SECTION 6. Référentiels et critères d'audit

I. Code des marchés publics et ses textes subséquents

Les dispositions de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics constituent le socle de base des référentiels applicables en matière de la gestion des marchés publics à Madagascar.

En application des dispositions du présent code, des actes réglementaires ont été pris par les autorités, dont :

- le décret n° 2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation des marchés publics;
- l'arrêté n°13156/2019-MEF du 04 juillet 2019 fixant les seuils des marchés publics ;
- le circulaire n°001/MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 portant mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique ;
- l'instruction n°20-23-G1 du 11 mai 2020 portant sur la taxe sur les marchés publics.

II. Actes et mesures pris au titre de la riposte Covid-19

Font parties des actes et mesures pris au titre de la gestion des marchés publics liés à la pandémie de Covid-19 :

- le décret n° 2020-725 du 01 juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » ;
- le décret n°2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision 46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement
- le communiqué du MEF en date du 23 mars 2020 portant coordination des activités au sein du Ministère de l'Économie et des Finances au profit des usagers face aux mesures relatives au coronavirus ;
- le circulaire n°20-24-A4 du 19 mai 2020 portant application de la taxe sur les marchés publics (TMP) sur les marchés payés auprès du centre de commandement opérationnel Covid-19;
- le circulaire n°20-58-G du 29 décembre 2020 sur la suspension de tous les délais en marchés publics pendant la situation d'urgence sanitaire liée à la lutte contre la propagation du covid-19 ;
- le communiqué du 13 mai 2020 portant rappel sur l'application obligatoire de la Taxe sur les Marchés Publics ;
- la note n°001-MEF/ARMP.20 du 03 avril 2020 portant suspension de tous les délais en marchés publics pendant la situation d'urgence sanitaire liée à la lutte contre la propagation du covid-19 ;
- la note de conseil n°042/2020-PM/SGG/SC du 17 août 2020 portant communication verbale autorisant le Ministre de l'Économie et des Finances à effectuer des achats directs des matériels destinés au Covid compte tenu de l'urgence ;

- les lettres du MEF octroyant à certaines entités publiques des mesures dérogatoires, dont :
 - la lettre du 06 avril 2020 adressée au MICA en réponse à la lettre n°60/MICA/Min du 01 avril 2020 portant demande de dérogation spéciale aux procédures de passation des marchés pour tous achats urgents relatifs au coronavirus ;
 - la lettre n°049 A/MEF/SG-20 du 23 avril 2020 adressée à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice en réponse à la lettre n°095/MJ/SG/DGPR/DAFP du 26 mars 2020 portant demande de dérogation spéciale aux procédures de passation des marchés pour tous achats urgents relatifs au coronavirus ;
 - la lettre n°048/MEF/SG-20 du 23 avril 2020 adressée à Monsieur le Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo en réponse à la lettre n°137/20-CUA du 25 mars 2020 portant demande de dérogation spéciale aux procédures de passation des marchés pour tous achats urgents relatifs au coronavirus.

III. Législations et réglementations intéressant la comptabilité publique

Considérant que les procédures de marché public font appel aux acteurs de la dépense publique, l'examen de leurs responsabilités s'avère crucial afin de s'assurer de la conformité des actes pris dans la programmation, la passation, l'exécution et le paiement des marchés, objet des législations et réglementations sur la comptabilité publique, dont :

- la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances ;
- l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics ;
- la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière ;
- la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ;
- la loi n°2016-009 du 22 août 2016 relative au contrôle financier ;
- le décret n°61-305 du 21 juin 1961 fixant les règles de gestion financière et d'organisation comptable applicables aux établissements publics à caractère administratif ;
- le décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics ;
- le décret n°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ;
- le décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;

- le décret n°2006-844 du 14 novembre 2006 portant modification des dispositions du décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics ;
- le décret n°2008-1153 du 11 décembre 2008 modifiant certaines dispositions du décret n°2004-319 du 09 mars 2004 modifié par le décret n°2006-844 du 14 novembre 2006 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics ;
- le décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relative à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées ;
- l'arrêté n°31979/2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie.

PARTIE II OBSERVATIONS COMMUNES

Cette partie est consacrée aux observations qui ont été constatées au niveau de plusieurs marchés, exécutés par des entités ou des structures, ayant des similitudes. Ces observations apportent une analyse des faits suivant les textes en vigueur, exposées dans les parties supérieures, et avancent des recommandations afin (a) soit d'améliorer les procédures des marchés publics, (b) soit, de corriger les défaillances constatées par la Cour.

SECTION 1. Sur l'ensemble des marchés objet de contrôle

I. Non application et incohérence des actes et mesures pris au titre de la riposte à la pandémie Covid-19 par rapport à la législation et réglementations régissant les marchés publics

1. Obscurité des mesures prises par le biais du Communiqué du MEF du 23 mars 2020

Malgré sa promptitude à l'égard de l'état d'urgence sanitaire, certains points indiqués dans le Communiqué du MEF du 23 mars 2020, édictant la coordination des activités au profit des usagers, restent obscurs²². Il s'agit notamment de la levée des procédures des marchés publics pour les dépenses des ministères sectoriels et les dépenses issues des instructions du CCO ainsi que la dispense de la nécessité de l'avis de la CNM sur les dossiers coronavirus.

a. Sur la levée des procédures des marchés publics.

Aucune indication n'a été fournie sur le mode applicable, gré à gré ou achat direct.

Toutefois, après analyse des dispositions du Code des marchés publics, considérant l'urgence sanitaire décrétée sur le territoire Malagasy, seule la procédure de gré à gré répond à cet impératif d'urgence au vu de l'article 39-II-2°) dudit code. Contrairement à la procédure d'achat direct qui doit se faire seulement pour les dépenses inférieures à un montant hors toutes taxes, fixé par voie réglementaire, après application du mode de computation des seuils suivant l'article 4-V du Code des marchés publics.

Aussi, au sens de l'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,

²²En comparaison avec les mesures prises par l'État français durant l'urgence sanitaire, début mars 2020, une loi d'urgence a été prise par le Gouvernement Français ainsi qu'une succession d'ordonnance comme l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19. Cette ordonnance, expliquée par des fiches de la Direction des Affaires Juridiques du MEF (France), éclaire un peu plus les dispositions prises dans la gestion des contrats publics en cours et pendant la crise y compris les règles de passation de marché comme la production de rapport justificatif en cas de marché de gré à gré

seules les dépenses inférieures au seuil fixé par l'article 2-iii°) de l'arrêté n°13 156/2019-MEF du 04 juillet 2019 fixant les seuils des marchés publics peuvent faire l'objet d'une procédure d'achat direct.

Des dispositions, d'ailleurs, complétées par la note 001-MEF/ARMP.20 du 03 avril 2020 qui porte sur la suspension de tous les délais en marchés publics pendant la situation d'urgence sanitaire liée à la lutte contre la propagation du covid-19, et non l'application des seuils édictés par l'arrêté 13156/2019-MEF du 04 juillet 2019 fixant les seuils des marchés publics.

b. Non exercice des contrôles relevant de la CNM et de ses démembrements

Puisque la procédure de gré à gré nécessite l'établissement d'un rapport justificatif au niveau de la CNM ou de ses démembrements au niveau régional. Toutefois, sur les trois régions qui ont fait l'objet d'une mission de contrôle de la Cour, seule la CRM de la région Atsinanana a accepté de recevoir les rapports justificatifs des PRMP de son ressort et a formulé un avis en retour. Les CRM d'Alaoatra Mangoro et de Boeny ont orienté directement les PRMP concernées de procéder directement à l'exécution desdits marchés.

Au niveau central, l'absence du contrôle de la CNM, a amené le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat à s'adresser au Président du Centre Opérationnel de Commandement, au lieu du MEF, aux fins d'autorisation des mesures exceptionnelles²³ en matière de procédures de passation de marchés.

L'avis de la CNM²⁴ et de ses démembrements, du moins pour les dépenses empruntant le circuit SIGMP spécial Covid-19, sur l'autorisation d'une procédure de gré à gré, ne doit pas se faire de manière globale au regard de la situation, mais s'apprécier au cas par cas selon les motifs indiqués dans le rapport justificatif soutenant le dossier de marché.

De tout ce qui suit, l'intervention de la CNM reste toujours inéluctable pour éviter des abus de procédure alors que, certaines dépenses ne revêtent pas forcément un caractère urgent²⁵ comme la réhabilitation du Bureau de l'EDBM, et ne sont pas nécessairement rattachées à la lutte contre le covid-19, comme le cas des marchés de fourniture et livraison des matériels Agricoles telle que l'achat d'Angady, de Pelle, des Brouettes ou des sarcleuses

²³ Lettre sous Réf n° 060/MICA/Min du 1er avril 2020

²⁴ Article 39 point III de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 précitée « *La passation d'un marché de gré à gré donne lieu à l'élaboration par la Personne Responsable des Marchés Publics d'un rapport justificatif soumis sans délai à accord préalable de l'organe chargé du contrôle des marchés publics* »

²⁵ Aux termes de l'article 1er de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics, l'urgence impérieuse est une situation qui oblige l'autorité contractante à prendre des mesures exceptionnelles en un temps très limité pour répondre à un besoin consécutif à une circonstance imprévisible qui n'est pas de son fait et incompatible avec les délais normaux requis pour une mise en concurrence normale ainsi qu'avec le délai raccourci induit par l'urgence simple. L'urgence impérieuse est circonscrite aux phénomènes extérieurs, imprévisibles et irrésistibles pour l'acheteur.

pour la Région Vakinankaratra et fourniture et livraison des engrais pour la Région Vakinankaratra effectué par le Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche.

c. Confusion sur les entités bénéficiaires des mesures de levée des procédures des marchés publics

Les dispositions sur la régulation des marchés publics peuvent prêter à confusion en ayant recours aux termes « ministères sectoriels », sans les préciser. En effet, il a été observé, lors des contrôles que, les CTD ainsi que les Établissements publics ont aussi bénéficié de la levée des procédures des marchés publics qui ont été tous exécutés suivant la procédure « spécial covid-19 ».

2. Non-respect des dispositions du Décret n° 2020-725 du 01^{er} juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 »

Le décret en son article 6 stipule que, les achats publics relatifs aux dépenses exécutées à titre préventif, correctif ou compensatoire faisant partie de la riposte immédiate contre la pandémie, tels que prévues par l'article 3, doivent être soumis au CMP. Il appartient à l'autorité contractante de choisir le mode de passation des marchés qu'il juge approprié à chaque achat dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Il a été constaté pourtant qu'aucun acteur de la commande publique ne s'est conformé à ces dispositions, surtout au niveau des dépenses de marchés payées au niveau des régies d'avance exceptionnelle.

3. Non-respect des dispositions du Décret n° 2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement

Le décret a pour objet principal la création d'un compte de provision n° 46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » qui est datée du 09 décembre 2020. Toutefois, l'ensemble des régies d'avance exceptionnelle utilisées pour le paiement des dépenses rattachées à la lutte contre le covid-19 sont toutes antérieures à ce décret et ont été toutes créées au niveau du compte de tiers n° 46778.

L'article 4 dudit décret prévoit l'établissement d'un programme d'emploi des fonds soumis au visa du contrôle financier. Toutefois, certaines régies, objets de contrôle, n'ont justifié de l'existence de ce programme d'emploi. Au contraire, les régisseurs concernés ont confirmé l'inexistence de ce programme d'emploi qui doit délimiter et cadrer l'utilisation des fonds au niveau de chaque régie.

Outre le respect des procédures relatives aux dépenses publiques qui doivent être appliquées aux dépenses payées au niveau des régies, l'article 5 de ce décret mentionne l'établissement d'une Note de présentation par l'Autorité compétente pour justifier le lien de chaque dépense en cause au Covid-19.

Toutefois, aucun établissement de ladite Note n'a été observé sur certaines dépenses payées par régie.

La Cour recommande :

a) au MEF et à l'ARMP :

- d'apporter plus de précisions sur les dispositions des actes pris afin de faciliter et d'harmoniser leur exécution ;
- de veiller à l'application par les acteurs de la commande publique des dispositions prises au titre de la riposte à la pandémie covid-19 ;

b) au MEF de consulter au préalable la Cour sur les projets de textes relatifs aux Finances publiques et ce, en application des dispositions de l'article 284 de la Loi n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

II. Insuffisance en matière de tenue de comptabilités au niveau des structures et organismes publics

1. Comptabilité matière

La comptabilité des matières constitue aujourd'hui un défi majeur pour beaucoup des entités contrôlées que ce soit pour celles qui ont passé des marchés enregistrés au niveau du SIG-MP, notamment la Commune Urbaine d'Antananarivo, le Ministère de la Justice et ou l'ENEM, que ce soit pour celles qui ont bénéficié des achats effectués au niveau des régies, dont le CCO et les CTC.

Le défaut ou l'absence de mise à jour des livres d'enregistrement ne permettent pas de retracer toutes les affectations et mouvements des biens ou équipements acquis et utilisés. La mise à disposition des matériels et biens en service n'est toujours pas assortie des fiches de détenteur effectif ou des bons de remise. Ce qui a compliqué le contrôle de matérialité des marchés payés au niveau des régies et livrés auprès des CTC.

La tenue de la comptabilité des matières n'est pas encore effective au niveau de chaque Service Opérationnel d'Activités (SOA)²⁶ et surtout au niveau des structures créées dans le cadre de la lutte contre le covid-19, notamment le CCO et les CTC. La formalisation de la responsabilité des acteurs par le biais des commissions fait souvent défaut. En effet, les

²⁶ La Circulaire d'exécution budgétaire 2017 du 30 décembre 2016 dans son article 6.1.1 sur la tenue des comptabilités matières dispose que « *La comptabilité des matières est tenue au niveau de chaque SOA. Constituant ainsi une unité comptable, chaque SOA doit avoir son propre compte matières.* »

dispositions de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité matière, n'ont pas été observées pour la prise en charge, l'affectation et le recensement des biens, matériels et équipements.

De tout ce qui précède, le risque d'utilisation non appropriée, d'égarement ou de perte de ces biens sont élevés, étant donné que l'exécution des marchés objet de contrôle relève de l'exercice 2020.

2. Comptabilité administrative

La tenue de la comptabilité administrative est primordiale afin de s'assurer de la bonne utilisation des petits matériels, produits et consommables ne relevant pas de la comptabilité matière. En ce sens, l'analyse de la Cour se focalise sur le respect de l'article 254 de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières qui stipule que :

« Les matières, denrées et objets pris en comptabilité administrative (...) sont suivis par ordre chronologique sur un carnet permettant de déterminer à tout moment par article l'état des existants. Ce carnet doit indiquer les entrées, (...) leur origine ainsi que les sorties avec mention des bons signés par les parties prenantes. Les carnets des comptabilités administratives sont tenus soit par le comptable gestionnaire, soit par le dépositaire comptable, soit par tout autre agent désigné à cet effet. ».

Toutefois, au niveau des entités ayant fait l'objet de contrôle, notamment l'ENEM et la CUA, il a été constaté une mauvaise tenue de la comptabilité administrative. Par ailleurs, au niveau des structures non permanentes telles que les CTC, l'inexistence d'un carnet de comptabilité administrative est relevée.

La Cour recommande au MEF:

a) de former les acteurs en matière de comptabilité matière et comptabilité administrative, surtout au niveau des CTD et des services déconcentrés ;

b) d'assurer un suivi rigoureux de la tenue de comptabilité matière et comptabilité administrative au niveau de tous les SOA, notamment l'existence et l'opérationnalisation des différentes commissions prévues en la matière ;

c) de procéder à la mise à jour des réglementations de la comptabilité des matières dont le renforcement des responsabilités de chaque acteur et la prise en compte des structures administratives non dotées de personnalité distincte de l'État et non SOA, tels que les CTC

SECTION 2. Sur les marchés inscrit sur SIG MP

I. Absence de contrôle des dépenses relatives au coronavirus au niveau des CTD

1. Sur la dispense du visa du contrôle financier

Pour exercer le pouvoir de contrôle général qu'il tient de la Constitution, le Président de la République dispose de l'Inspection Générale de l'État et du Contrôle Financier qui lui sont directement rattachés²⁷. Il est institué ainsi sous son autorité, un Contrôle Financier sous le contrôle technique du Ministre chargé du Budget qui s'exerce auprès des Institutions, des Départements Ministériels, de leurs services déconcentrés et auprès des Établissements Publics Nationaux.

De ce fait, l'exécution des dépenses budgétaires des organismes publics fait intervenir principalement l'Ordonnateur, le Contrôle Financier, et le comptable public, suivant la réglementation en vigueur²⁸.

Le contrôle des marchés publics relatifs au coronavirus ne s'est pas limité seulement au niveau central mais a concerné également les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). En effet, une descente sur terrain auprès des régions Atsinanana et Boeny, a permis de constater que, leurs dépenses, y compris celles relatives au Covid 19 sont dispensées du Visa du Contrôle Financier (CF).

En effet, l'entrevue avec le DAF de la Région Atsinanana a permis de savoir que depuis l'année 2017, les dépenses de la Région y compris celles relatives au Covid ne passent pas au CF pour visa. La même situation est rencontrée, suite à l'entrevue avec le Délégué Régional du Contrôle Financier (DRCF) de la Région Boeny, où il a précisé que, le contrôle a priori, exercé par le CF sur les CTD, se cantonne à l'émission d'un avis sur le budget primitif et le compte administratif. A l'heure actuelle, la DRCF n'intervient pas encore dans le contrôle de l'exécution des dépenses.

Par lettre n°21/21-CS/CC/CSS du 28 juin 2021, la Cour a demandé au Directeur Général du Contrôle Financier les textes réglementaires relatifs au visa du Contrôle Financier pour complément d'information. Le Directeur Général du Contrôle Financier par la lettre n°031-2021/MEF/DGCF du 12 juillet 2021 a confirmé qu'*actuellement aucun texte réglementaire n'est encore prise pour l'application de la loi n°2016-009 du 22 août 2016 et ce relatif au visa du Contrôle Financier, aussi bien au niveau central qu'au niveau des CTD et des Établissements Publics.*

²⁷ Article 59 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004

²⁸ Article 5 du décret n°2016-025 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques du 19 janvier 2016

La loi n°2016-009 relative au Contrôle Financier du 26 août 2016 dispose en son article 2 que "*La loi sur les Collectivités Territoriales Décentralisées détermine les conditions et les modalités d'intervention du Contrôle Financier sur lesdites collectivités*". En partant des dispositions de l'article 2 de la loi n°2016-009 susmentionnées, l'intervention du CF est renvoyée à la loi relative aux CTD.

La loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée par la loi n°2015-008 du 1er avril 2015 modifiant certaines dispositions de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes dispose en ses articles 143 et 178 que :

« La gestion financière des Collectivités territoriales décentralisées est soumise au régime de la comptabilité publique, des marchés publics ainsi qu'aux lois et règlements en vigueur relatifs à la comptabilité des matières » et " Il incombe aux organes du Contrôle Financier d'effectuer, au niveau des Collectivités territoriales décentralisées, les vérifications et contrôles des procédures d'exécution et de la matérialité des dépenses, dont les modalités seront définies par voie réglementaire »

Le décret n°2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées du 16 juin 2015 a prévu des dispositions relatives à l'intervention du CF en son article 84 stipulant que :

*« Avant de procéder au paiement, le comptable exerce un contrôle de régularité portant sur (...) **la validité de la créance (...)** En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur (...) **le visa du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes Urbaines de première catégorie lorsque ce visa est requis par les lois et règlements** ».*

Il est remarqué que, cette disposition renvoie encore à une autre réglementation dont l'exécution et l'adoption n'ont pas encore été effectuées par les responsables compétents. Aussi, la prise d'un autre acte réglementaire est nécessaire pour s'assurer de l'exercice effectif des contrôles relevant du Contrôle Financier sur les actes d'engagement financiers des CTD.

En conséquence, le rôle imparti au Contrôle Financier en matière de vérification de la régularité et la conformité de tout engagement financier des dépenses n'est pas respecté.

[2. Sur la dispense de contrôle de la Commission régionale des marchés \(CRM\)](#)

Le communiqué du MEF en date du 23/03/2020 a stipulé que les dossiers coronavirus sont dispensés d'un avis de la Commission Nationale des Marchés (CNM), que les dossiers seront directement envoyés auprès du Contrôle Financier. L'établissement et l'envoi du

rapport justificatif à la CNM, pour accord, conditionnant l'application de la procédure de marché de gré à gré ont été donc suspendus.

Contrairement aux autres entités qui ont obtenu une dérogation spéciale, l'application de cette disposition du communiqué par les différents acteurs s'est presque généralisée au niveau de la nation. Il en va de même pour les CTD comme la Région Boeny. La Région Atsinanana, quant à elle, a tout de même transféré ces dossiers au niveau de la Commission Régionale des Marchés (CRM) pour avis dont cette dernière a répondu.

Cette disposition du communiqué a entraîné des abus de la part des acteurs de la commande publique afin de rattacher aux dépenses du coronavirus des dépenses qui ne présentent pas un caractère urgent et/ou ne sont pas liées à la pandémie.

En conséquence, ***les dépenses relatives au coronavirus pour les CTD ont été dispensées de balise de contrôle, d'une part, au niveau du CF, et d'autre part, au niveau de la CRM.*** Aussi, les contrôles possibles pour ces dépenses Covid 19, sont ceux, a posteriori, effectués par les organes de contrôle.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

a) au MEF et à la DGCF de prendre les actes réglementaires en application de la loi n°2016-009 du 22 août 2016, de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 et du décret n°2015-959 du 16 juin 2016 relatifs au visa et à la modalité d'intervention du CF au niveau central, au niveau des CTD et au niveau des Établissements Publics, dans les meilleurs délais ;

b) Au MEF de s'assurer de l'exercice effectif des contrôles dévolus à chaque organe de contrôle notamment la CNM et ses démembrements surtout dans les situations d'urgence comme le cas de la pandémie de coronavirus.

II. Présence des cas de cumul de fonctions incompatibles

La séparation des tâches est une mesure de contrôle interne fondamentale et essentielle et l'une des plus difficiles à appliquer. Elle est utilisée pour veiller à ce que les employés évitent ou détectent les erreurs ou les irrégularités en temps opportun dans le cadre de leurs activités courantes²⁹.

Dans cette optique, l'esprit du contrôle repose sur la séparation des tâches, un dispositif qui garantit le contrôle mutuel exercé par au moins deux personnes. Ce principe a pour but de préserver l'intérêt financier et patrimonial de la Collectivité mais aussi de

²⁹https://www.cfmws.com/fr/AboutUs/Library/PoliciesandRegulations/Finance/AFN105/Documents/Chap5_f.pdf

protéger les acteurs en les mettant à l'abri des éventuelles fautes qu'ils peuvent commettre involontairement.

Toutefois, des cas de cumul de fonctions incompatibles ont été décelés lors du contrôle de la Cour.

1. Cas de la Région Atsinanana

Au vu des différents actes de certification de services faits en 2020 de plusieurs opérations liées au Covid-19, notamment celle relative à l'entretien de trois véhicules administratifs de la Région Atsinanana, le Gouverneur³⁰ agissait en qualité de GAC, alors qu'il est lui-même l'Ordonnateur Principal des dépenses de la Région³¹.

Rappelons que les gestionnaires d'activités (GAC) sont les services ou les responsables des services placés auprès de l'ordonnateur secondaire. Ils ont qualité à présenter à l'ordonnateur des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel ils contribuent. Par ailleurs, la réglementation prévoit à ce que, les GAC soient nommés par arrêté de l'ordonnateur délégué³², qu'ils aient le rang de Chef de service au niveau des régions et placés auprès de l'ordonnateur secondaire³³.

Bien qu'aucun acte réglementaire ne sanctionne l'existence de telle pratique, il serait préférable de séparer la gestion des tâches incompatibles et ce, pour un meilleur dispositif de contrôle interne.

2. Cas de la Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire de la Région Anosy

La Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire de la Région Anosy a procédé à l'acquisition de marmite en aluminium marque 60, assiette en inox, cuvette en aluminium, cuillère à soupe en aluminium pour une valeur d'Ar 4 000 000 par marché n°007-MJ/PRMP/DIRAP/ANOSY.2020 auprès du titulaire ROSALIDE RAVOTSIRASALA MA ROLLANDINE. La procédure pour l'acquisition de ces fournitures est l'avis de consultation ouverte suite à l'annulation de la procédure Covid 19 au niveau du SIGMP.

La PRMP de la DIRAP a été nommée par arrêté n°3707/2018 portant nomination des Personnes Responsables des Marchés Publics délégués auprès des Directions Régionales de l'Administration Pénitentiaire.

30 La fonction exécutive de la Région est exercée par un Chef de Région portant le titre de « Gouverneur », d'après la Décision de la HCC n°17-HCC/D3 du 28 novembre 2019 concernant le décret n°2019-1866 du 25 septembre 2019 relatif au Gouverneur

31 Articles 33 et 72.2 de la Loi n°2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée par la Loi n°2015-008 du 1er avril 2015 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

32 Articles 6 et 7 du décret n°2004-571 du 1er juillet 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique

33 Article 416 du RGCEBOP

Les membres de la commission de réception ont été nommés par Décision n°009-MJ/PRMP/DIRAP/ANOSYer.2020 portant nomination des membres de Commission de Réception des Marchés Publics des Fournitures auprès de la PRMP de la Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire Anosy du 3/01/2020 par le GAC, qui n'est autre que la PRMP déléguée. Il en est de même pour la facture n°009/2020 du 21/09/2020 relative à l'acquisition des marmites dont la certification du service fait a été effectuée par le GAC qui n'est autre que la PRMP.

Pourtant le décret n°2015-1094 du 7 juillet 2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics en son article 7 stipule que :

"La fonction de PRMP déléguée est exclusive et incompatible avec toute autre fonction administrative ou électorale, 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".

L'article 10 de ce même décret stipule que :

"La délégation de pouvoirs au profit de la PRMP déléguée est matérialisée par les actes réglementaires ci-après (...) b°) arrêté du ministre pour les départements ministériels et leurs structures déconcentrées, c°) arrêté du Chef de l'Exécutif pour les Collectivités Territoriales Décentralisées (...)".

Il est à rappeler que, les gestionnaires d'activités (GAC) sont les services ou les responsables des services placés auprès de l'ordonnateur secondaire et qui ont qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel ils contribuent. Il se charge de la certification des services faits ou des fournitures reçus, en vertu de l'article 418 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

Ces gestionnaires d'activités sont nommés par arrêté de l'ordonnateur délégué, suivant l'article 416 du même décret. De part cet article, la fonction de GAC est une fonction administrative étant nommé également par arrêté.

En conséquence, en exerçant à la fois la fonction de GAC et PRMP, cette dernière se trouve dans une situation de cumul de fonction incompatible.

De tout ce qui précède, il conviendrait de signaler que, ce cumul de fonctions favorise la possibilité d'exercer une véritable influence sur toutes les étapes des dépenses, assortie d'un risque élevé de conflit d'intérêts au niveau de la chaîne d'engagement, de liquidation et du mandatement.

La Cour recommande :

a) au MEF de préciser l'obligation de séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Gestionnaire d'activités au niveau de tous les SOA, notamment dans la circulaire d'exécution budgétaire ;

b) à l'ordonnateur de la DIRAP de la Région Anosy de procéder dans le meilleur délai à la nomination d'un nouveau GAC autre que la PRMP ;

c) à la PRMP de la DIRAP de la Région Anosy de veiller au respect de la séparation des fonctions incompatibles prévue par les textes en vigueur relatifs aux marchés publics.

III. Mauvaise tenue des archives des marchés publics

On note une grande faiblesse dans la gestion de l'archivage des documents des marchés publics au niveau des collectivités et services déconcentrés. À titre illustratif, les dossiers des marchés gérés par la PRMP de la Région Alaotra Mangoro sont conservés dans son bureau et d'autres sont disposés dans le bureau de l'UGPM. L'insuffisance dans l'organisation et du classement des dossiers a rendu difficile la recherche de certaines pièces, objet de contrôle, lors de la mission exercée sur place par les vérificateurs de la Cour.

Par ailleurs, la PRMP de la DRSP de la Région Alaotra Mangoro a fait savoir que, faute de crédit budgétaire, elle utilise dans son bureau son armoire pour le rangement des dossiers de marchés. Mais l'insuffisance d'espace de conservation l'oblige à garder certains documents de marchés auprès des services utilisateurs comme les hôpitaux.

De plus, il a été constaté auprès des PRMP des services excentriques, notamment au sein de la DRSP Alaotra Mangoro et la PRMP Boeny du MEF, l'absence à leurs niveaux des documents d'exécution des marchés qui relèvent de l'ordonnateur, entre autres les pièces de la phase administrative de la dépense tels que les bons de commande ou ordres de service, les factures avec certification du service fait.

Ce genre de pratique ne permettrait pas de garantir une sécurisation et une conservation appropriées des documents des archives pour éviter tous égarements et pertes, destructions et/ou vols.

Pourtant, le Guide de l'archivage, élaboré par l'ARMP en 2008, énonce la constitution d'un fonds d'archive, auprès de l'UGPM rattaché au PRMP, dont la durée de conservation des pièces varie de 5 à 10 ans.

De même, la note N° 01 - MFB/ARMP/DG/CRR/SNR-08 du 17 avril 2008 précisant certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 évoque l'une des attributions de l'UGPM comme suit :

« 2.4- Exécution des marchés :

- Veiller à ce que les dossiers de marché soient systématiquement communiqués pour être engagés au comptable ;
- Veiller à ce que les dispositions nécessaires aient été prises pour que l'exécution des marchés soit supervisée suivant les exigences spécifiques de chaque marché ;
- Préparer les rapports périodiques sur la situation des marchés. »

La Circulaire n°07 - MFB/SG/DGB/DSB du 22 Décembre 2017 relatif à l'exécution budgétaire 2018 d'ajouter que :

*« 1.19 Établissement d'un système d'archivage :
Pour le respect du principe de transparence et pour faciliter les contrôles a posteriori prévus par l'article 54 du CMP, chaque Autorité Contractante est tenue de faire un archivage systématique de tous les documents afférents aux marchés passés (cf. guide de l'archivage sur le site de l'ARMP). La non disponibilité de l'archive pourrait être considérée comme une manœuvre dilatoire destinée à se soustraire au contrôle a posteriori »*

Ainsi, la Cour recommande :

a) à toutes les PRMP de tenir rigoureusement les archives en conformité avec les dispositions textuelles et réglementaires sur la tenue des archives publiques y compris les pièces d'exécution des marchés relevant de l'ordonnateur ;

b) à la CNM et ses démembrements d'assurer le suivi de la tenue régulière des archives au niveau des CTD et services déconcentrés.

IV. Limite des systèmes intégrés au niveau du MEF

1. Non fiabilité de la liste issue du SIG-MP transmise par l'ARMP à la Cour et celle disponible sur le reporting covid-19 du MEF

a. Différence entre la liste des marchés issus du SIGMP transmise à la Cour et celle de la liste des marchés publics attribués au niveau du « reporting covid-19 » du MEF

Après comparaison des deux listes, il a été constaté que celle du SIGMP transmise à la Cour comporte 178 marchés d'un montant total d'Ar 18 909 894 378, 48, alors que celle publiée au niveau du « reporting covid-19 » comporte 124 marchés d'un montant total d'Ar 11 016 517 539,48, soit une différence de 54 marchés d'un montant total d'Ar 7 893 376 839,00.

Toutefois, cette dernière mentionne des informations sur le niveau d'exécution des marchés tandis que celle de l'ARMP fait abstraction de ces données.

b. Fiabilité de la liste issue du SIGMP transmise par l'ARMP à la Cour

Par ses lettres n°03/21-CS/CC/CSS du 03/02/2021, n°05/21-CS/CC/CSS du 15/02/2021 et n°12/21-CS/CS/CSS du 07/04/2021, la Cour a demandé à l'ARMP la transmission de la liste des marchés lancés et exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid-19. À cet effet, les listes transmises à la Cour ont servi de base dans la constitution de l'échantillon objet de contrôle exposé dans la partie supérieure consacrée à la méthodologie.

À la suite des descentes au niveau central, notamment auprès du Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, du Ministère de la santé publique, du Ministère de l'économie et des finances, et du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures et au niveau régional, dont la région Alaotra Mangoro et la direction régionale de santé d'Alaotra Mangoro, il a été constaté que, des marchés inscrits dans la liste transmise par l'ARMP n'ont pas fait l'objet d'exécution et ont été annulés par les PRMP respectives. Toutefois, aucune mention dans ce sens n'est inscrite sur la liste transmise à la Cour.

De même, après collationnement des marchés inscrits sur le reporting covid-19 disponible au niveau du site internet du Ministère de l'économie et des finances³⁴ avec la liste des marchés transmise par l'ARMP à la Cour, il a été constaté que, les deux listes diffèrent. En effet, d'une part, des marchés inscrits dans la liste transmise par l'ARMP ne figurent pas dans la liste des marchés attribués dans le reporting covid-19, et d'autre part, les informations inscrites sur le reporting covid-19 sont erronées.

À titre d'illustration, les Travaux de réhabilitation du 9^{ième} et 10^{ième} étage de l'Immeuble EDBM lancés par ANDRIAMIHAJA Ando Lalao, PRMP de la DGFAG est mentionné comme étant rejeté par le Contrôle Financier au niveau du reporting covid-19. Toutefois, après consultation de la PRMP, suivant sa note de présentation pour déclaration sans suite, ledit marché a été annulé par la PRMP elle-même en raison des disponibilités budgétaires à l'issu du taux de régulation. À la place, elle a lancé et exécuté un autre marché portant Travaux de réhabilitation du 10^{ième} étage de l'Immeuble EDBM, qui n'est pas inscrit sur le reporting covid-19 mais mentionné dans la liste transmise à la Cour par l'ARMP.

Par ailleurs, il a été constaté que, les données issues du SIGMP transmises à la Cour ne donnent aucune information sur le niveau d'exécution des marchés qui y sont inscrits.

À titre d'exemple, la procédure spéciale covid-19 d'un marché passé au niveau de la DIRAP de la région Anosy a fait l'objet d'annulation. Pourtant, ce marché est toujours retracé dans le SIGMP. C'est seulement lors du contrôle de la Cour qu'il a été constaté que, les documents de marchés transmis par la PRMP sont ceux d'une nouvelle procédure de consultation ouverte et non plus celle « spécial covid-19 ».

³⁴<http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>

De même, la Région Alaotra Mangoro a lancé un marché de recrutement temporaire pour le besoin du Centre de Commandement Opérationnel de District de Moramanga. Après transmission dudit marché auprès du Contrôle Financier pour Visa, ce dernier a observé que les procédures de recrutement de personnel ne peuvent faire l'objet de marché. En conséquence, la Région Alaotra Mangoro a procédé à l'annulation dudit marché.

Il est important de remarquer qu'aucune indication dans ce sens n'est disponible sur la liste transmise par l'ARMP à la Cour.

2. Non exhaustivité de la liste des paiements issue du SIG-FP transmise par la DGT à la Cour

Par lettre n°02/21-CS/CC CSS du 03/02/2021, la Cour a demandé à la Direction Générale du Trésor, la transmission de la liste des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19 payés au niveau des caisses des comptables publics sur tout le territoire national pendant l'exercice 2020. En retour, par Lettre n°04-2021-MEF/SG/DGT/DCP/SOI du 17/03/2021, la DGT a transmis ladite liste à la Cour.

Après collationnement avec les marchés ayant fait l'objet de contrôle, il a été constaté que, certaines dépenses payées ne sont pas retracées dans la liste transmise à la Cour. Suite aux descentes effectuées, il a été confirmé que, des paiements ont été réalisés par les comptables publics.

À titre d'illustration, tels sont les cas:

- du marché de réhabilitation du bâtiment pédiatrie Covid-19 au niveau du CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE PZAGA ANDROVA, d'un montant de 47 204 510,00 Ariary ;
- du marché de fournitures et livraison des diverses pièces détachées des Véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS : lot 01 : entretien véhicules administratif TOYOTA N°66 93 TAF au niveau de la Région Atsinanana, d'un montant de 20 065 000,00 Ariary
- des travaux d'entretien des infrastructures "clôtures" du Centre de traitement et d'isolement du CHRD Moramanga par la Région Alaotra Mangoro, d'un montant de 14 991 000,00 Ariary.

3. Difficulté de synchronisation des systèmes intégrés au niveau du MEF: SIGMP et SIGFP

Face à la pandémie de Covid-19, les systèmes informatiques du MEF ont montré aussi leur limite. Cette faiblesse se traduit par la difficulté rencontrée par les responsables de ce département d'établir avec certitude la liste exacte des marchés de gré à gré, enregistrés par les opérateurs de saisie des différents Ministères et Collectivités Décentralisées dans l'application SIGMP. Cette situation est due à l'absence de lien logique entre les différents

systèmes intégrés de gestion des marchés, de dépenses jusqu'à leur paiement définitif au niveau du Trésor.

À titre d'illustration, la liste des marchés issus du SIGMP, transmise par l'ARMP à la Cour, a fait l'objet d'une confrontation avec les données de SIG-Trésor, afin de déterminer les marchés effectivement payés. Le Directeur Général du Trésor Public (DGT) a fait part dans ses réponses la difficulté rencontrée par son équipe dans l'identification des dépenses sous étiquette Covid-19.

L'absence de liens établis entre le SIGMP et le SIGFP en est la principale cause de cette difficulté de sélections de dépenses liées au Covid-19.

La Cour recommande :

a) au MEF, dans un souci de transparence, de s'assurer de la fiabilité et de la publication de l'intégralité des données relatives à la lutte contre le covid-19

b) au MEF de fournir à la Cour un accès direct et libre aux systèmes SIG-MP et SIG-FP pour qu'elle puisse s'acquérir directement les données nécessaires à ses travaux de contrôle et s'assurer de leur fiabilité ;

V. Constats au niveau des entités contrôlées

2. Après des départements ministériels

a. Respect des procédures des marchés publics au niveau du Ministère de la Justice

Ont fait l'objet de contrôle au niveau du Ministère de la justice, cinq marchés résumés par le tableau suivant :

Tableau n°10. : Marchés passés par le Ministère de la Justice

REFERENCE MARCHÉ	OBJET DU MARCHÉ	MONTANT MARCHÉ (MGA)
08-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE DES MATÉRIELS TECHNIQUES POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DÉTENUES ATTEINTES DU COVID-19 DANS LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA PORTANT DEUX (02) LOTS : LOT N°01 : FOURNITURE DE MATÉRIELS DE COMMUNICATION	3 574 560,00
09-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE DE MATÉRIELS TECHNIQUES POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DÉTENUES ATTEINTES DU COVID-19 DANS LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA, PORTANT DEUX LOTS : LOT N°02 : FOURNITURE DE KIT D'ASSAINISSEMENT	4 817 664,00

N°10- MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE D'EQUIPEMENTS ELECTRIQUES POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DETENUES ATTEINTES DU COVID-19 DANS LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA	2 140 000,00
06-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE DES PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DETENUES ATTEINTES DU COVID-19 A LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA PORTANT DEUX (02) LOTS : LOT N°1 : FOURNITURE DE DENREES ALIMENTAIRES	7 390 000,00
N°07- MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE DES PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DETENUES ATTEINTES DU COVID-19 A LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA PORTANT DEUX (02) LOTS : LOT N°2 : FOURNITURE DE MATERIELS DE COUCHAGE	28 539 000,00

Source : Liste des marchés issus du SIG MP transmis par l'ARMP à la Cour

Pour l'ensemble des marchés, il a été constaté le respect exemplaire des procédures, tant au niveau de la détermination des besoins, le choix des prestataires et la rigueur dans la livraison ainsi que la tenue exhaustive des archives au niveau de la PRMP du PAJMA du Ministère de la Justice.

Toutefois, il a été observé la mauvaise tenue de la comptabilité matière et la comptabilité administrative au niveau de la Maison Centrale de Toamasina, qui est le bénéficiaire des achats, notamment lors de la prise en charge des matériels et produits objets des marchés dans lesdites comptabilités.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de la Justice :

a) d'œuvrer continuellement dans le respect des procédures de passation ;

b) d'assurer la formation en comptabilité des matières des responsables au niveau de la Maison Centrale de Toamasina.

b. Absence de formalisation de la détermination des besoins, défaillance de la tenue de la comptabilité des matières au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances

Parmi les marchés ayant fait l'objet de contrôle de la Cour, le Ministère de l'Économie et des Finances a passé deux marchés portant sur l'achat de caches bouches d'un montant d'Ar 177 000 00,00 et sur des travaux de réhabilitation de l'immeuble EDBM au 10ème étage d'un montant d'Ar 86 107 466,00 objets respectifs des marchés n°01-CV-MEF/SG/DGFAG/PRMP.2020 du 23 mars 2020 et n° 02-GRE-

MEF/SG/DGFAG/PRMP.2020. Ces marchés ont été passés auprès de la Direction Générale des Affaires Financières et Générales (DGFAG).

Pour ces marchés, il est constaté qu'aucune définition préalable des besoins n'a été formalisée par la PRMP avant d'entamer les procédures de passation.

Pour l'achat de caches bouches :

D'une part pour l'achat des caches bouches d'une quantité de 17 700 articles, aucune étude ni prescription ni spécification détaillée ou toute autre information supplémentaire permettant de connaître réellement la quantité à commander correspondant aux besoins effectifs du département ministériel et de ses structures bénéficiaires n'est établie. Les spécifications techniques nécessaires de l'article cache bouche ne sont pas également détaillées.

De plus, il a été constaté que la Direction chargée des Affaires Administratives et Financières (DAAF) du MEF, en tant que structure chargée de la Santé pour le ministère, a été chargée de distribuer les caches-bouches commandés par le département ministériel aux Directions Générales et aux autres structures rattachées au MEF.

Au vu du document de distribution des articles commandés provenant de la DAF, 10 000 caches-bouches sur un total de 17 700 articles ont été distribués aux structures bénéficiaires. Il s'ensuit que 7 700 caches-bouches n'ont pas fait l'objet d'une distribution formalisée.

En effet, durant les entrevues menées par la Cour, les responsables au niveau de la DAAF ont affirmé que des caches-bouches ont été distribuées aux agents du MEF sans qu'il n'y ait formalisation de leur distribution. Cette distribution a été opérée lors des descentes des agents du ministère au niveau des quartiers de la ville d'Antananarivo pour mener des opérations de sensibilisation dans le cadre de la lutte contre le covid-19 pendant l'exercice 2020. Il en est de même lorsque des Partenaires Techniques et Financiers sont reçus par le Ministre de l'Économie et des Finances et son cabinet.

Néanmoins, l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières précise en son article 254 que :

« Les matières, denrées et objets pris en comptabilité administrative (...) sont suivis par ordre chronologique sur un carnet permettant de déterminer à tout moment par article l'état des existants. Ce carnet doit indiquer les entrées, (...) leur origine ainsi que les sorties avec mention des bons signés par les parties prenantes. Les carnets des comptabilités administratives sont tenus soit par le comptable gestionnaire, soit par le dépositaire comptable, soit par tout autre agent désigné à cet effet. ».

Il faut noter que, la distribution des caches-bouches n'ayant pas fait l'objet d'une formalisation contrevient aux dispositions réglementaires régissant la comptabilité des

matières, notamment sur la possibilité de déterminer à tout moment par article l'état des existants. Pour ce marché, le risque de détournement ou de gaspillage des 7 700 caches bouches dont la distribution n'est pas formalisée est très élevé.

Pour les travaux de réhabilitation de l'immeuble EDBM au 10^{ème} étage :

D'autre part, l'opportunité et la nécessité de la réhabilitation de l'immeuble EDBM dans un contexte d'urgence sanitaire doivent être bien définies, justifiées et formalisées aux fins de légitimer que, ces besoins en travaux engageant les finances de l'État constituent des dépenses nécessaires à la lutte contre le coronavirus.

Il faut souligner que, le Code des marchés publics en son article 5 dispose pourtant qu'un des principes généraux régissant les marchés publics est la définition préalable des besoins de l'acheteur. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

En outre, les articles 23 et 24 du même Code disposent respectivement que :
« *la Personne Responsable des Marchés Publics* » est tenue de déterminer aussi exactement que possible la nature et l'étendue des besoins à satisfaire (...),
et que :
« *les études à effectuer, les prescriptions techniques, (...), les spécifications techniques, (...) et toutes autres informations supplémentaires permettant de définir les fournitures, prestations, services ou travaux à livrer ou effectuer doivent être décrits avec précision* ».

Toutefois, il a été constaté que le présent marché a fait l'objet d'un rapport justificatif auprès du CNM qui a reçu un avis favorable. Par la suite, le marché a obtenu le visa du CF.

Pourtant, ni le caractère non urgent ni le rattachement à la lutte contre le covid-19 n'ont été soulevés.

Ainsi, la Cour recommande :

a) à la Personne Responsable des Marchés Publics de la DGFAG de veiller à formaliser toute décision justifiant les besoins à satisfaire avec leur description précise et détaillée pour optimiser toute commande publique ;

b) à la Direction Administrative et Financière du MEF de veiller au respect des dispositions réglementaires régissant la comptabilité des matières pour une bonne gestion des fournitures acquises par voie d'achat public.

c) à la CNM et ses démembrements de s'assurer (a) du caractère urgent et (b) du rattachement à la lutte contre le covid-19, des achats publics enregistrés suivant la procédure « spéciale covid-19 »

c. Respect des étapes de la procédure de passation de marchés au niveau du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat même dans un contexte d'urgence

Dans une situation d'urgence sanitaire marquée par des levées de procédure de passation pour réguler les achats publics dans un souci d'une meilleure célérité de la commande publique, le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA) sert de modèle en matière de respect de procédure de passation.

Suivant la Lettre du Ministre de l'Économie et des Finances en date du 06 avril 2020, le MICA a bénéficié d'une autorisation exceptionnelle de recours à une procédure de gré à gré simplifiée sans rapport justificatif préalable. Cette autorisation octroyée au MICA lui permettait d'accélérer sa commande publique en vue d'apporter des réponses rapides et efficaces dans la lutte contre le covid-19, en tant que ministère clé notamment dans le cadre des opérations sociales « TSINJO ».

Le MICA a en effet passé deux marchés portant sur le paiement des dépenses relatives à l'encadrement et la sensibilisation pour la protection des consommateurs durant l'état d'urgence sanitaire dû à la propagation du covid-19 dans le cadre de l'opération « TSINJO » d'un montant d'Ar 59 990 000,00 suivant Convention n°01-MICA/PRMP/2020-AD du 06 avril 2020 et d'un montant d'Ar 44 990 000,00 suivant Convention n°02-MICA/PRMP/2020-AD du 15 avril 2020.

Malgré les enjeux socio-politiques de la responsabilité de ce département ministériel dans un contexte de lutte contre la pandémie, le ministère a pris soin de respecter toutes les étapes de la procédure de passation et de les formaliser.

En effet, les actes et décisions prises par la PRMP allant de la détermination des besoins, l'attribution de marché, l'ordre de commencer les prestations jusqu'à la réception ont été respectées et formalisées.

Entre autres, les besoins ont en effet déterminé de façon claire et précise dans des termes de référence annexés aux dossiers de marché, les marchés attribués par décision d'attribution, les prestations réceptionnés suivant procès-verbaux de réception après notification des ordres de service.

Le respect des procédures de passation par ce département ministériel met en relief la possibilité de respecter les dispositions régissant les marchés publics même dans un contexte d'urgence source d'abus et de non-respect des procédures.

Devant l'importance des risques, insécurités et enjeux par rapport à l'interprétation des communications officielles prises par les entités décisionnaires de l'État, la précision est de

rigueur. La Cour félicite les efforts menés par certains acteurs publics pour la sauvegarde des deniers publics et de l'intérêt commun en ces temps de crise.

La Cour recommande à la PRMP de la MICA d'œuvrer continuellement dans le respect des procédures de passation de marchés aussi bien en situation normale qu'exceptionnelle.

d. Imprécision dans la définition des dépenses relatives au coronavirus prises en charge par le menu spécial dans le SIGMP pour le cas des achats de Direction Régionale de l'Agriculture de Vakinankaratra

La Direction Régionale de l'Agriculture de Vakinankaratra a passé deux marchés par voie d'appel d'offres ouvert et par voie de consultation ouverte, dont les objets portent respectivement sur la fourniture et livraison d'engrais, et sur la fourniture et livraison de matériels agricoles.

La fourniture et livraison d'engrais a été passée suivant le marché n°02-2020/MAEP/SG/DGA/PROJERMO/PMDU/PRMP.13 du 23 février 2021 d'un montant d'Ar 1 514 199 000,00, la fourniture et la livraison des matériels agricoles est passée par la Convention n°02-2020/MAEP/SG/DGA/PROJERMO/PMDU/PRMP.13 du 16 février 2021 d'un montant d'Ar 47 900 000,00. Ces marchés sont financés par la Facilité d'Appui à la Transition (FAT) de la BAD pour le financement du Projet Jeunes Entreprises Rurales dans le Moyen-Ouest (PROJERMO).

Suivant lettre n°171-20/MAEP/SG/DGA/PROJERMO du 17 novembre 2020 dont l'objet est le financement et la procédure de passation des marchés pour l'acquisition des semences locales et intrants agricoles dans le cadre du plan multisectoriel d'urgence (PMDU), ces marchés ont été destinés à faire face aux effets de la crise due au covid-19. En effet, ces marchés ne sont pas destinés à la lutte contre la pandémie, mais ont été inscrits dans le menu spécial Coronavirus du SIGMP destinés à prendre en charge les dépenses relatives au coronavirus. .

Les dépenses relatives au coronavirus font références à celles destinées à la lutte contre la pandémie, mais non à celles destinées à faire face aux effets de la crise sanitaire sur le plan économique et social. Par ailleurs, les marchés passés par la Direction Régionale de l'Agriculture de Vakinankaratra vont au-delà de la fin de l'état d'urgence en 2020.

En effet, si le décret n°2020-1270 du 03 octobre 2020 prolongeant la durée de l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République a mis fin à l'état d'urgence le 18 octobre 2020, les marchés passés par l'autorité contractante ont été approuvés le 23 février 2021 pour la fourniture et la livraison des engrais, et le 16 février 2021 pour la fourniture et la livraison des matériels agricoles.

Face à cette imprécision de la définition des dépenses relatives au coronavirus dans le Communiqué du MEF du 23 mars 2020, les acteurs de la commande publique peuvent mal interpréter d'une part les marchés qui sont concernés, et d'autre part les procédures de passation de marché applicables.

En effet, si la procédure coronavirus à travers le menu spécial SIGMP est destinée à alléger la procédure de passation de marché pour mener avec célérité la lutte contre le coronavirus, en abandonnant la nécessité d'établir un plan de passation de marchés tel que prévu par ledit Communiqué, les marchés passés par la Direction Générale de l'Agriculture de Vakinankaratra ont pu encore faire l'objet d'Avis d'appel d'offres ouvert le 16 décembre 2020 pour la fourniture et la livraison des engrais, et d'Avis de consultation ouverte le 12 décembre 2020 pour la fourniture et livraison des matériels agricoles.

Le caractère urgent objet de l'utilisation du menu SIGMP spécial coronavirus n'est pas ainsi vérifié.

Par conséquent, la Cour recommande :

a) au Ministère de l'Économie et des Finances, initiateur de la régulation des marchés publics par le biais du Communiqué, de définir de manière précise les dépenses relatives au coronavirus ainsi que la levée des procédures préconisée, pour permettre aux acteurs de la commande publique de bien cerner les marchés qui sont concernés par la lutte contre le coronavirus et la procédure de passation qui leur est applicable.

b) à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, en tant qu'organe chargé d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la régulation des marchés publics, d'exercer ce rôle défini par le Code des marchés publics en son article 19.

3. Au niveau des établissements publics

a. Non-respect des procédures du mode de passation « gré à gré » au niveau des marchés exécutés par la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS)

Pour la CNaPS, deux marchés ont été passés dans le contexte COVID. Ces marchés concernaient la fourniture d'ordinateurs portables pour le télétravail, objet du marché n°AD-001-2020/CNaPS/PRMP et la prestation pour la désinfection du rez de chaussée du bâtiment de la CNaPS, objet du marché n°AD-003-2020/CNaPS/PRMP. Le montant total des deux marchés s'élève à 204 756 832 Ariary dont 191 049 678 Ariary pour l'achat des ordinateurs et 13 707 154,40 Ariary pour l'autre. Ces deux marchés ont été sélectionnés dans le cadre de ce contrôle. D'ailleurs, le premier a même fait l'objet d'un contrôle de matérialité.

La synthèse du résultat de l'outil d'évaluation réalisé sur ces deux marchés donne un pourcentage satisfaisant quant au respect des procédures³⁵. Bien que ce soit une bonne note, la Cour tient à émettre les observations suivantes.

- Nomination irrégulière de la PRMP par intérim

Par décision n°008/DG/2020 du 11 février 2020 portant nomination de la PRMP par intérim, la Direction Générale de la CNAPS a procédé à la nomination de la Dame Miharintsoa Tiana RAKOTOMANGA en tant que PRMP par intérim au motif de la réorganisation de la CNAPS suivant la note n°005/DG/2020 du 10 février 2020 portant réorganisation de la CNAPS.

Toutefois, l'article 11-VI du CMP précise que :

« En cas d'absence ou d'empêchement de la Personne Responsable des Marchés Publics, l'Autorité contractante désigne une autre personne, ayant rempli les conditions fixées au IV ci-dessus, pour exercer temporairement la fonction de Personne Responsable des Marchés Publics »

À l'article 7 du décret n° 2015-1094 du 07 juillet 2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la PRMP d'apporter plus de précision, et affirme que :

« (...) En cas de vacance de poste, pour quelque cause que ce soit, les personnes physiques visées à l'article 3 ci-dessus assurent de plein droit la fonction de PRMP jusqu'à la fin de ladite vacance (...) »

Ainsi, la nomination de Madame Miharintsoa Tiana RAKOTOMANGA en tant qu'« intérim de la PRMP » est irrégulière au vu du motif avancé : « réorganisation de la CNAPS ». En référence à l'article 7 du décret n° 2015/1094 du 07/07/2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la PRMP, en cas de vacance du poste de la PRMP, c'est le DG de la CNAPS qui assure les fonctions de la PRMP.

Par conséquent, au vu du caractère irrégulier de la nomination de la PRMP intérimaire, toutes les décisions prise par cette dernière, dont la décision n°003/DG/PRMP/20 du 16/03/2020, portant nomination des membres de la CAO et Décision n°004/DG/PRMP/20 du 16/03/2020, portant nomination des membres de l'UGPM, sont affectées par cette irrégularité.

- Non accomplissement des formalités d'enregistrement avant la notification

Il a été constaté lors de l'examen des pièces justificatives transmises à la Cour, pour les deux marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19 que, les dates d'enregistrement fiscal sont postérieures aux dates de paiement des marchés. Toutefois, il est important de remarquer que l'accomplissement des formalités d'enregistrement doit être

³⁵ Procédures respectées : 18/30 soit 60 %

réalisé avant la notification du marché, au sens de l'article 54 de la loi portant code des marchés.

En conséquence, la Cour recommande :

a) au DG de la CNAPS de respecter les dispositions du CMP et de ses textes subséquents dans la nomination des PRMP déléguées ;

b) à la PRMP de la CNAPS de s'assurer de l'accomplissement des formalités d'enregistrement fiscal avant la notification.

b. Retard de la réception des travaux au niveau du Centre Hospitalier Universitaire Joseph Ravoahangy Andrianavalona

Le contrôle de la Cour s'est également penché sur les marchés exécutés au niveau du Centre Hospitalier Universitaire Joseph Ravoahangy Andrianavalona (CHUJRA) durant la période COVID 19 en 2020. Les marchés sélectionnés sont au nombre de deux d'après le tableau récapitulatif suivant :

Tableau n°11. Marchés exécutés au niveau de la CHUJRA

Marchés exécutés sous revue	Référence du marché	Montant en Ariary
ENTRETIEN HJRA	CONVENTION 04/20-MSANP/SG/DGFS/SHUJRA/PRMP/CONV/TVX	27 301 316,00
TRAVAUX D'AMENAGEMENT ET FOURNITURES	02/20-MSANP/SG/DGFS/CHUJRA/PRMP/TVX/COVID-19	40 250 800,00

Source : Liste sur SIGMP transmis par l'ARMP

Lors de l'examen des dossiers, il a été relevé le manque de précision sur les spécifications des matériels objets de la commande. De ce fait, lors de la descente sur terrain, la Cour a constaté d'une part que, les fournitures livrées ne sont pas homogènes et d'autre part, la qualité moindre des matériels livrés dont certains sont déjà cassés comme le cas du code TR9 : cabine douche vitrée.

Par ailleurs, pour le marché relatif aux Travaux d'aménagement et fournitures de la structure d'accueil pour le diagnostic biologie moléculaire suivant la note relative aux mesures d'exception applicable aux marchés publics pour la lutte contre le Covid-19 au CHUJRA, le délai d'exécution prévu pour la réalisation des travaux est de dix (10) jours. Le titulaire a été ordonné de commencer les travaux au lendemain de la notification de l'ordre de service (OS) le 27 avril 2020. Pourtant, au lieu d'être réceptionné le 7 mai 2020, la réception n'a été faite que le 15 mai 2020 soit un retard de huit (08) jours de retard.

Pourtant, le Code des Marchés Publics dispose en son article 90 au point IV que

"Le titulaire du marché qui n'exécute pas dans les délais convenus ses obligations contractuelles peut être passible de pénalités de retard dont le montant est fixé, pour chaque catégorie de marchés, dans les cahiers des clauses administratives générales."

Par ailleurs, l'article 10.4.8 du CCAG prévoit qu'

"En cas d'un retard dans l'exécution des travaux imputable à l'Entrepreneur, les prestations réalisées après le délai contractuel d'exécution seront payées sur la base des prix révisés au jour de l'expiration du délai contractuel d'exécution (...)"

De plus, l'article 20.1 du document susmentionné dispose également qu'

"En cas de retard dans l'exécution des travaux, qu'il s'agisse de l'ensemble du Marché ou d'une tranche pour laquelle un délai d'exécution partiel ou une date limite a été fixé, il est appliqué, sauf stipulation différente du CCAP, une pénalité journalière de 1/2000 du montant de l'ensemble du Marché ou de la tranche considérée, c'est-à-dire le montant du Marché initial éventuellement modifié ou complété par les avenants intervenus, évalué à partir des prix de base. Les pénalités sont encourues du simple fait de la constatation du retard par le Maître d'œuvre (...)"

Ainsi, la Cour recommande à la PRMP du CHU JRA :

a) de s'assurer du respect du délai de livraison fixé par le marché;

b) de préciser les spécifications des prestations à effectuer de manière à s'assurer de l'homogénéité des livraisons et de leurs qualités.

4. Au niveau des collectivités territoriales décentralisées

a. Respect en général des grandes étapes de passation et d'exécution des marchés

Les marchés passés par la Région Alaotra Mangoro ont fait l'objet d'une vérification sur place, le 19 mars 2021 à Ambatondrazaka. Les dépenses liées à ces marchés sont prises en charge par le budget de la Région. La liste des marchés objet de contrôle de la Cour est résumée par le tableau suivant :

Tableau n°12. Liste des marchés passés par la Région Alaotra Mangoro contrôlé par la Cour

REFERENCE MARCHE	OBJET DU MARCHE	MONTANT (MGA)
09-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Travaux d'entretien des infrastructures "clôtures" du Centre de traitement et d'isolement du CHR D Moramanga	14 991 000,00
06-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Recrutement temporaire pour le besoin du Centre de Commandement Opérationnel de District de Moramanga	95 800 000,00
08-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Achat des matériels techniques pour le centre d'isolement et de traitement COVID 19 CHR D Moramanga	3 950 000,00
10-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-	Travaux d'entretien des bâtiments du centre de traitement et d'isolement du CHR D Moramanga	21 936 220,00

19		
05-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Achat des Rame de Papier pour le Besoin du Centre de Commandement Opérationnel de la Région Alaotra Mangoro	205 000,00
04-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Achat des Kits Wash complet et des Pulvérisateurs pour le besoin du Centre de Commandement Opérationnel de la Région Alaotra Mangoro	35 150 000,00
03-2020/REG-ALMAN/PRMP.COVID-19	Produits, petits matériels et menus des dépenses d'entretien pour le besoin du Centre de Commandement Opérationnel de la Région Alaotra Mangoro	14 487 500,00
02-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Location de sonorisation pour animation à la prévention et à la lutte contre le COVID-19 de la Région Alaotra Mangoro	13 750 000,00
01-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19	Location de voiture pour le besoin du Centre de Commandement Opérationnel - Région Alaotra Mangoro	8 750 000,00

Source : Liste sur SIGMP transmis par l'ARMP

Au niveau des procédures, ces marchés ont respecté les grandes étapes de passation et d'exécution de marchés allant de la détermination des besoins, à l'attribution du marché, la notification et la réception des prestations dans les délais fixés par les dossiers de marché. En se basant sur le Communiqué du MEF du 23mars 2020 sur ses dispositions concernant la régulation des marchés publics en situation d'urgence, la PRMP a passé ces marchés par procédure de gré à gré sans rapport justificatif en l'absence de contrôle effectué par la Commission Régionale des Marchés (CRM).

Ainsi, il est recommandé à la PRMP de la Région Alaotra Mangoro d'œuvrer continuellement dans le respect des procédures de passation de marchés publics aussi bien en situation normale qu'en situation exceptionnelle.

b. Tenue sincère de la comptabilité matière et respect des procédures d'entretien des véhicules administratifs au niveau de la Région Atsinanana

La mission de contrôle des marchés passés par la Région Atsinanana a eu lieu à Toamasina la semaine du 22 mars 2021. Les dépenses liées à ces marchés sont prises en charge par le budget de la Région et résumé par le tableau suivant :

Tableau n°13. Liste des marchés de la Région Atsinanana objet de contrôle de la Cour

REFERENCE MARCHÉ	OBJET DU MARCHÉ	MONTANT MARCHÉ (MGA)
CONVENTION N°09/2020/REG-ATS/COVID	Fournitures et livraison des diverses pièces détachées des Véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS : Lot 02: entretien véhicules administratif TOYOTA N°7803 AD	19 265 000,00

CONVENTION N°08/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des diverses pièces détachées des Véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS : Lot 01 : entretien véhicules administratif TOYOTA N°66 93 TAF	20 065 000,00
N°06/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des diverses pièces détachées des Véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS : Lot 03 : entretien véhicules administratif NISSAN N°9162 AE	19 990 500,00
CONVENTION N°05/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des matériels informatiques et électriques pour le Centre de Commandement Opérationnel Atsinanana COVID-19 (01 Ordinateur de Bureau, 01 Ordinateur Portable, 01 Imprimante, 01 Poste Téléviseur)	17 890 000,00
N°02/2020/REG- ATS/COVID	Fourniture et livraison des repas des malades du COVID-19 pris en charge dans les centres de traitement	129 600 000,00
CONVENTION N°11/2020/REG- ATS/COVID	Location de voiture de types 4X4 pour Centre de Commandement Opérationnel Atsinanana COVID-19	18 000 000,00
CONVENTION N°07/2020/REG- ATS/COVID	Location de voiture de types Bus pour transport personnels de la Région Atsinanana qui assurent la permanence journalière dans le cadre COVID-19	14 700 000,00
CONVENTION N°02/2020/REG- ATS/COVID	Collations des équipes de permanences dans le Centre opérationnel et au niveau des barrages sanitaires dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS (Fournitures et livraisons des produits alimentaires : Eau minérale, Jus, café, thé, cake, yaourt)	14 950 000,00
CONVENTION N°03/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien du Centre de Commandement Opérationnel Atsinanana COVID-19	9 979 000,00
CONVENTION N°01/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des articles de bureau du Centre de Commandement Opérationnel Atsinanana COVID-19	9 971 000,00
MARCHE N°001/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des Produits de Premiers Nécessités (PPN) aux personnes vulnérables dans le cadre du CORONA VIRUS	199 600 000,00
CONVENTION N°04/2020/REG- ATS/COVID	Fournitures et livraison des consommables informatiques du Centre de Commandement Opérationnel Atsinanana COVID-19 (Encre jet, encre toner, flash disque.)	28 720 000,00

- Tenue sincère de la comptabilité des matières

La Région Atsinanana peut servir d'exemple de gestion sincère de la comptabilité matière, un dispositif important pour connaître en permanence les mouvements de stock des biens et équipements mobiliers acquis par cette collectivité, notamment ceux relatifs aux activités de riposte à la pandémie. Les livres comptables enregistrent les références des pièces

justificatives, établies lors de la réception des biens et matériels, les nombres ou les quantités des articles livrés, mais aussi les dates d'entrées en stock³⁶.

Il a été constaté par ailleurs que chaque utilisation des biens matériels a fait systématiquement l'objet d'une fiche de détention effective datée et émargée par l'utilisateur du matériel. Cette pratique mérite d'être conservée autant que possible et peut servir de référence à une politique appropriée de conservation et valorisation des biens publics.

- **Respect des procédures d'entretien des véhicules administratifs**

La Cour a aussi remarqué la conformité de manière globale des pratiques aux dispositions de l'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015 sur les procédures à suivre et les pièces indispensables en matière d'entretien de véhicules administratifs, pour les 3 marchés d'entretien de véhicule administratif opérés par la Région.

Les aspects suivants avaient été notamment observés sur les documents produits à la Cour :

- contrôle a priori exercé par le Garage Administratif préalablement à l'émission du bon de commande et le Visa de celui-ci avant toute procédure administrative;
- contrôle a posteriori des travaux d'entretien par les agents du Garage Administratif pour s'assurer de l'effectivité des entretiens.

Par ailleurs, d'après le DAF de la Région Atsinanana, le Garage Administratif a récupéré toutes les pièces témoins issus des travaux de réparation des véhicules. On peut estimer qu'il s'agit d'une bonne initiative de la part de cet organe de contrôle pour éviter que les anciennes pièces de rechange soient de nouveau réutilisées par les services utilisateurs.

Ainsi, la Cour recommande aux responsables de la Région Atsinanana d'œuvrer continuellement dans (a) le respect des procédures en matière de marché public, (b) la tenue régulière de la comptabilité des matières et (c) le respect des procédures en matière d'entretien de véhicule administratif.

c. Non-respect des procédures de « gré à gré » lors de passation des marchés par la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) et mauvaise tenue de la comptabilité matière

La mission de contrôle des marchés public s'est déroulée les semaines du 5 et du 12 avril 2021 au Palais de la CUA Analakely et à la Station IARIVO Radio à Tsimbazaza.

³⁶ Circulaire n°01-MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 portant amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et denrées

Dans la Région d'Analamanga, Antananarivo Renivohitra figure parmi les villes épicentres de la pandémie de Covid-19. À ce titre, l'implication de la CUA dans la lutte contre la propagation de cette maladie s'est avérée incontournable.

La CUA s'est occupée de la prise en charge des sans-abris par leur accueil dans les sites d'Anosizato Est et de l'EPP Nanisana par leur transport, la fourniture des produits pharmaceutiques, des consommables médicaux, des produits alimentaires et produits ménagers. Son activité s'est intensifiée notamment en matière d'assainissement de la ville par la récupération et l'enterrement des cadavres des personnes suspectes ou malades des Covid-19.

Les dépenses relatives aux marchés des biens, équipements matériels ainsi que des fournitures médicales, passés par la CUA, ont été prises en charge par ses propres ressources³⁷.

L'analyse portera sur 14 marchés réalisés par la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) au cours de la gestion 2020, également période où a sévi l'épidémie mondiale COVID 19. Suivant les entretiens avec les différents responsables auprès de la CUA mais également des observations constatées sur place, les marchés passés par cette entité ont été menés par achat direct ou par gré à gré. Toutefois, la distinction entre les deux modes de passation durant cette période d'état d'urgence sanitaire n'est pas évidente pour les acteurs de la commande publique dans la mesure où le communiqué du MEF en date du 23 mars 2020 suggérant la levée des procédures de marché, fait polémique et est sujet à diverses interprétations, d'où l'observation supra.

Par ailleurs, les mesures devant accompagner ce communiqué comme le rôle et l'assistance des entités de contrôle dans les commandes publiques sont moindres voire inexistantes.

Rappelons donc ces marchés durant la période COVID 19 en 2020 au sein de la CUA dans le tableau suivant :

Tableau n°14. Liste des marchés contrôlés par la Cour exécuté par la CUA

NOMBRE	MARCHES CONTROLES	REFERENCE	MONTANT
1	Fournitures d'urgence de PPN	19/20- CUA/PRMP/UGPM	76 186 000,00
2	Fournitures d'urgence de PRODUITS PHARMACEUTIQUES	006/20- CUA/PRMP/UGPM	10 219 900,00
3	Fourniture d'urgence de produits pharmaceutiques type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA	009/20- CUA/PRMP/UGPM	6 306 885,00
4	Fourniture d'urgence de matériels médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA	011/20- CUA/PRMP/UGPM	6 550 180,00
5	Fournitures d'urgence de TALKIE-	002/20-	25 920 000,00

³⁷ Matériels inscrits aux comptes des investissements (Classe 2)

	WALKIE pour la CUA	CUA/PRMP/UGPM	
6	Fourniture d'urgence de véhicules roulants pour la commune urbaine d'Antananarivo	004/20-CUA/PRMP/UGPM	150 000 000,00
7	fourniture d'urgence de produits alimentaire dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la commune urbaine d'Antananarivo	20-143-0010-CORONA	21 662 744,00
8	fourniture d'urgence de consommables médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la commune urbaine d'Antananarivo	010/20-CUA/PRMP/UGPM	6 442 950,00
9	fourniture de pièces de rechange pour entretien et réparation ascenseur de l'hôtel de ville Analakely	018/20-CUA/PRMP/UGPM	7 446 708,00
10	fourniture d'urgences de matériels médicaux dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la commune urbaine d'Antananarivo	008/20-CUA/PRMP/UGPM	4 555 600,00
11	Fourniture Et Installation D'urgence De Matériels Techniques Pour La Station Radio De La CUA	003/20-CUA/PRMP/UGPM	159 185 000,00
12	fourniture d'urgence d'effet habillement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA	MARCHE 13/20-CUA/PRMP/UGPM	13 500 000,00
13	fourniture d'urgence d'effet d'habillement type 1 dans le cadre de la lutte contre le corona	MARCHE N° 012/20-CUA/PRMP/UGPM	15 000 000,00
14	fourniture d'urgence de six (06) motos pour la commune urbaine d'Antananarivo.	001/20-CUA/PRMP/UGPM	33 000 000,00

Source : données SIGMP

Suivant, lettre n°048/MEF/SG-20 du 26 mars 2020 du MEF adressée à Mr le Maire de la CUA portant demande de dérogation spéciale aux procédures de passation des marchés pour tout achat urgent relatif au coronavirus, les 14 marchés ont été exécutés par procédure de gré à gré sans rapport justificatif préalable.

Quant aux modalités de choix des prestataires, la PRMP s'est fiée aux fournisseurs déjà titulaires récurrents de la CUA et que selon ses dires, la comparaison de prix n'a pas été possible en raison de la situation d'urgence.

À la différence d'autres entités publiques contrôlées par la Cour, les marchés cosignés par l'autorité contractante et le titulaire du marché ont été visés par le contrôle financier et enregistrés fiscalement. Cette différence de traitement fait notamment l'objet d'observation par les rapporteurs dans ce rapport.

L'identification des acteurs dans les différentes étapes de passation des marchés est aisée car les actes et décisions de nomination comme la PRMP ou encore les membres de la Commission de Réception, sont disponibles. Les documents sont conservés et disponibles car la CUA dispose de salles d'archives.

En somme, la plupart des documents de marché ayant fait l'objet de contrôle par les vérificateurs de la Cour ont été produits. Néanmoins, les observations suivantes ont été relevées.

- Absence de décision d'attribution de marchés

La CUA a passé trois marchés de fournitures portant respectivement sur la fourniture et l'installation d'urgence de matériels techniques pour la station radio CUA, la fourniture d'urgence de matériels médicaux dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA, et la fourniture de pièces de rechange pour entretien et réparation ascenseur de l'Hôtel de Ville Analakely.

Pour ces trois marchés, il a été constaté qu'aucune décision d'attribution formalisant l'attribution de chaque marché à chaque titulaire n'a été établie. Il faut souligner que suivant l'article 11 du Code des marchés publics, la PRMP est l'autorité habilitée par l'autorité contractante à conduire la procédure de la passation du marché et suivre son exécution. À ce titre, elle notifie l'attribution du marché au titulaire, signe et approuve le marché.

En effet, l'attribution est l'acte par lequel le pouvoir adjudicateur se prononce sur l'offre qui sera retenue comme titulaire du marché. En l'absence de cet acte, le marché ne peut être d'une part considéré comme attribué, et le soumissionnaire d'autre part considéré comme titulaire du marché. Ainsi, toute exécution partielle ou totale du marché non encore attribué contrevient aux dispositions du Code des marchés publics.

La situation d'urgence sanitaire ne peut constituer un motif de violation de la législation par la PRMP de la CUA.

Il est important de rappeler que tout acteur de la commande publique est passible de sanctions devant le Comité d'éthique des marchés publics prévues par l'article 91 du Code des marchés publics en cas de violations des dispositions prévues par la législation.

- Abus de délai dans la procédure de passation de marchés dans un contexte d'urgence

Marché n°018/20-CUA/PRMP/UGPM du 24 juin 2020 porte sur la fourniture de pièces de rechanges pour l'entretien et la réparation de l'ascenseur de l'Hôtel de Ville Analakely

Suivant le marché n°018/20-CUA/PRMP/UGPM du 24 juin 2020 d'un montant d'Ar 7 446 708,00, la Commune urbaine d'Antananarivo a passé un marché dont l'objet porte sur la fourniture de pièces de rechanges pour l'entretien et la réparation de l'ascenseur de l'Hôtel de Ville Analakely.

La Note de présentation afférente à ce marché soutient que la restauration d'urgence de l'ascenseur en panne doit se faire dans les meilleurs délais pour permettre l'accès privilégié des invités de marque à l'Hôtel de Ville compte tenu des mesures de sécurité sanitaire.

Si le marché a été approuvé par l'autorité contractante le 24 juin 2020, la notification du marché au titulaire, CIMELTA MADAGASCAR SA n'est intervenue qu'un (01) mois après approbation du marché par l'autorité contractante, soit le 20 juillet 2020.

Par ailleurs, l'ordre de service de commencer les prestations prévues dans le marché, en date du 20 juillet 2020, mentionne que le délai de livraison est de dix (10) jours à compter de l'émission du bon de commande. Ce dernier n'a pourtant été émis que le 28 août 2020, soit un (01) mois après la notification de l'ordre de service.

Il s'ensuit qu'un délai de deux (02) mois s'est écoulé entre la date d'approbation du marché intervenu le 24 juin 2020 et l'émission du bon de commande le 28 août 2020, alors que la réparation de l'ascenseur était prévue s'effectuer dans les meilleurs délais possibles en raison de l'urgence et des restrictions sanitaires au vu de la Note de présentation.

Dans un contexte d'urgence, où la commande publique doit être optimisée, le retard avéré du commencement des prestations prévues pour ce marché à partir de l'émission du bon de commande remet en cause le caractère réel de l'urgence quant à la réparation de l'ascenseur de l'Hôtel de Ville Analakely étant donné qu'elle est prévue être effectuée dans les meilleurs délais.

Le décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics en son article 3 stipule bien que les organes de la commande publique s'engagent à mettre en œuvre avec professionnalisme et diligence les principes de transparence des procédures afin de garantir dans les meilleures conditions l'optimisation de la commande publique.

Suivant l'article 88 du Code des marchés publics, toutes les parties impliquées dans la passation et l'exécution des marchés publics sont tenues d'observer les normes d'éthique les plus élevées.

D'ailleurs, la mission du comité d'éthique instituée au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics, telle que prévue par l'article 89 du Code des marchés publics.

Marché n°011/20-CUA/PRMP/UGPM relatif à la "Fourniture d'urgence de matériels médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA"

Par lettre en date du 27/03/2020, la Direction des Actions Sociales et de la Santé (DASS) a fait savoir l'urgence de l'acquisition des produits pharmaceutiques et de

consommables médicaux pour assurer la prise en charge des sans abri pour les sites d'Anosizato Est et de l'EPP Nanisana dans la lutte contre la pandémie Coronavirus.

Le MEF par lettre n°048/MEF/SG-20 du 28 mars 2020 a donné l'autorisation à la CUA de procéder, à titre exceptionnel, d'entamer la procédure de gré à gré sans rapport justificatif. À cet effet, le marché n°011/20-CUA/PRMP/UGPM relatif à la "Fourniture d'urgence de matériels médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA" pour le montant d'Ar 6 550 180 a été attribué à la Pharmacie Métropole.

Cependant, il a été remarqué que le besoin urgent et impérieux de ces consommables médicaux qui a autorisé la CUA a entamé la procédure de gré à gré n'est pas justifié. En effet, la procédure a été lancée et le marché a été approuvé le 8/05/2020. Toutefois, la notification du marché et l'envoi de l'ordre de service au titulaire n'ont été effectués par la CUA que 38 jours après l'approbation du marché, le 25/06/2020. À préciser qu'il est mentionné dans l'ordre de service n°1 que : " Le délai de livraison est fixé de sept (7) jours à partir de la date de notification du bon de commande".

Pourtant, le bon de commande n°53 n'a été envoyé au titulaire que le 30/10/2020 soit 107 jours après l'envoi de l'OS et 155 jours après l'approbation du marché. La réception des fournitures par la commission de réception a été faite le 4/11/2020 soit 186 jours ou 6 mois après l'approbation du marché.

En se référant à ces délais, la mise en concurrence du marché aurait pu être envisagée et entamée par la PRMP, garantissant ainsi une liberté d'accès à la commande publique.

Le Code des Marchés Publics en son article 39 dispose qu'

"Il ne peut être passé de marchés de gré à gré que dans les cas suivants : (...) 2°) pour les marchés pour lesquels l'urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour l'Autorité Contractante et dont les conditions de passation de marchés ne sont pas compatibles avec les délais exigés par les procédures d'appel d'offres (...)".

- Tenue irrégulière de la comptabilité matière

Lors de la descente sur place, les vérificateurs de la Cour ont constaté que seuls les achats réalisés durant la période COVID 19 ont été enregistrés dans le « journal en quantités et en valeurs des entrées et des sorties ». Le dépositaire comptable récemment nommé, a avoué que la tenue de la comptabilité matière au cours des années précédentes est inexistante. Par ailleurs, les commissions définies par les textes en vigueur sont en voie d'être mises en place, toujours selon le dépositaire comptable.

En conséquence, aucun quitus en compte matière n'a encore été délivré jusqu'ici, amenant la Cour à se demander sur la régularité des opérations, la sécurité et la conservation des biens et matériels acquis au niveau de cette entité publique. Cette situation est, pourtant,

devenue une tendance générale pour bon nombre d'entité contrôlée au cours de ce contrôle de la Cour.

En effet, plusieurs commissions doivent être mises en place en matière de gestion de patrimoine de l'État suivant les textes en vigueur sur la comptabilité des matières. Il s'agit principalement de la loi n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur la LOLF, complétée par les circulaires d'exécution budgétaire sortis annuellement par le Ministère des Finances et l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières.

La première commission est la commission de réception chargée de la réception des travaux réalisés. La seconde est la commission de recensement qui est tenue de recenser les matières et objets existants. Il y a aussi la commission ordinaire de recette, chargée de la réception des dons et des achats sans marché. Il y a également la commission de remise, laquelle est chargée de procéder à la vente des matériels et matières ayant fait l'objet de condamnation. Ces commissions sont nécessaires pour garantir la transparence, la sécurisation et conservation des biens et matériels de l'État.

Pour les matériels acquis dans le cadre de la lutte contre le covid-19, la CUA a fait l'acquisition de TALKIE-WALKIE suivant le marché n°002/20-CUA/PRMP/UGPM pour le montant d'Ar 25 920 000 dont le titulaire est l'entreprise TED SARL - Télécommunication – Équipements.

Il a été remarqué que les talkies walkies livrés auprès de la CUA n'ont pas été reçus auprès du dépositaire comptable mais directement reçus par la direction en charge de son utilisation. Pourtant, les talkies walkies constituent des matériels en service dont la garde et la conservation est à la charge du dépositaire comptable.

L'article 1er en son point 2 de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et immeubles à Madagascar et dépendances spécifie que :

" La comptabilité, en quantités et valeurs, des objets qui, à raison de leur affectation spéciale, ne font pas partie de l'approvisionnement des magasins et sont confiés à un détenteur quelconque pour les besoins du service ou pour son usage personnel. Ces objets constituent le matériel en service (...)".

L'article 23 de l'Instruction suscitée stipule également que :

"Les dépositaires comptables sont responsables de la garde, de la conservation et de l'entretien du matériel en service ainsi que de la régularité des écritures le concernant".

Par ailleurs, ces outils de communication font partie d'une dotation permanente. Toutefois, la CUA n'a pas établi une fiche de détention pour les utilisateurs. En ce sens, l'article 24 de la même Instruction susmentionnée précise que :

"Tous les inventaires établis au nom d'un même détenteur effectif sont classés dans un dossier au nom de ce détenteur (1)".

En conséquence, les talkies walkies acquis ne sont pas enregistrés auprès du dépositaire comptable et ne sont pas correctement référencés. La traçabilité de ces équipements de communication risque d'être difficile, en cas de perte.

- Non-respect de la séquence d'exécution de la dépense publique

Le Directeur des Actions Sociales et de la Santé (DASS) par lettre en date du 23 mars 2020 a fait savoir l'urgence de l'acquisition des produits pharmaceutiques et de consommables médicaux pour assurer la prise en charge des sans abri pour les sites d'Anosizato Est et de l'EPP Nanisana dans la lutte contre la pandémie Coronavirus.

À cet effet, la CUA a conclu le marché n°009/20-CUA/PRMP/UGPM relatif à la fourniture d'urgence de produits pharmaceutiques type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA" pour le montant d'Ar 6 306 885 et le marché n°011/20-CUA/PRMP/UGPM relatif à la "Fourniture d'urgence de matériels médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA" pour le montant d'Ar 6 550 180, tous deux attribué à la Pharmacie Métropole.

En ce qui concerne la livraison de la Fourniture d'urgence de produits pharmaceutiques type 1, il a été constaté l'antériorité du Procès-verbal de réception par rapport au bon de commande. En effet, suivant l'ordre de service (OS) en date du 25/06/2020, la livraison devrait s'effectuer 7 jours à partir de la notification du BC. Pourtant, ce BC n'a été notifié au titulaire que le 9/07/2020 alors que la réception a été déjà effectuée le 7/05/2020.

Il en est de même pour la fourniture d'urgence des matériels médicaux, où il a été constaté l'antériorité des bons de livraison par rapport au bon de commande. En effet, suivant l'OS en date du 25/06/2020, la livraison s'est tenue 7 jours à partir de la notification du BC. Toutefois, ce BC n'a été notifié au titulaire que le 30/10/2020, alors que les livraisons ont été effectuées respectivement le 14/05/2020, le 22/05/2020 et le 28/05/2020

Le tableau ci-après résume la situation de ces deux marchés :

Tableau n°15. Non-respect de la séquence d'exécution des pièces des marchés publics réalisés auprès de la CUA

Intitulé	Bon de commande	Bon de livraison	PV de réception
Produits pharmaceutiques	9/07/2020	16/07/2020	7/05/2020
Matériels médicaux	30/10/2020	14/05/2020	4/11/2020
		22/05/2020	
		28/05/2020	

Source : Ordre de service, Bon de commande, bon de livraison, PV de réception

En conséquence, pour ces deux marchés, la livraison des produits pharmaceutiques et des matériels médicaux a été effectuée sans qu'il y ait une vérification de la réalité de la dette et de la fixation du montant de la dépense.

L'article 3 du décret n°2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques stipule que les pièces justificatives des dépenses publiques doivent répondre à une séquence chronologique bien ordonnée. La date apposée sur les pièces justificatives doit respecter la chronologie des événements se déroulant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

a) aux responsables de la CUA :

- de mettre en place les commissions exigées par les textes en vigueur pour les différentes opérations liées à la gestion des biens et matériels ;*
- de mettre en conformité la tenue des comptes matières par rapport aux textes en vigueur notamment l'inscription exhaustive de tous les biens acquis par don ou achats sans exception ainsi que des mouvements de sortie des matériels utilisés ;*
- d'assurer la formation du personnel en comptabilités matières.*

b) à la PRMP de la CUA :

- de veiller au respect de l'éthique des marchés publics en mettant en œuvre avec professionnalisme et diligence les procédures de passation de marchés et dans les meilleures conditions possibles pour l'optimisation de la commande publique ;*
- de respecter les différentes étapes de passation de marché prévues par le Code des Marchés Publics, en formalisant toute les décisions prises tout au long de la procédure de passation ;*

c) au dépositaire comptable de la CUA de :

- enregistrer à son niveau toute nouvelle acquisition et dons ;*
- mettre en place une fiche de détention formalisée pour chaque distribution des biens ;*
- prendre des dispositions pour se conformer à l'Instruction relative à la comptabilité des matières.*

SECTION 3. Sur les marchés payés par régies d'avance

I. Non respects des textes en vigueur dans l'exécution des dépenses payées au niveau des régies

À l'exception des régies destinées aux dépenses du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène et celles destinées aux dépenses du Ministère de la Santé publique tenues par leurs régisseurs respectifs, l'ensemble des dépenses payées au niveau des autres régies n'ont pas respecté les textes régissant les marchés publics y compris l'obligation d'enregistrement fiscal et de prélèvement des TMP ainsi que les réglementations en matière de paiement de dépenses publiques.

1. Non-respect de la législation et des réglementations des marchés publics lors des achats

Suivant l'article 4 du décret n°2006-844 du 14 novembre 2006 modifiant certaines dispositions du décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics, lorsque le montant des crédits alloués au gestionnaire atteint le seuil fixé par la passation des marchés publics ou de conventions, les dépenses aux caisses d'avance ne pourront être payées qu'après l'accomplissement des formalités de passation.

A l'article 6 du décret n° 2020-725 du 01er juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » précise également que les achats publics relatifs aux dépenses visées en son article 3 sont soumis au code des marchés publics.

Au sens de l'article 2 du CMP, les marchés publics sont des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les Autorités Contractantes pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles. Suivant les articles 57 et 58 du même Code, ce contrat administratif est matérialisé par un acte d'engagement et des cahiers des charges.

L'acte d'engagement est une pièce essentielle en matière de marchés publics qui définit les acteurs principaux de la commande publique ainsi que les informations principales relatives à l'achat public dont :

- L'autorité contractante ;
- L'objet du marché ;
- La personne responsable des marchés publics ;
- L'identité de l'attributaire du marché ;
- Le prix ;
- La date d'effet ainsi que le délai d'exécution ;
- Ainsi que les spécifications de la commande publique.

A défaut de l'acte d'engagement, ne peuvent être établi :

- l'identité des acteurs responsables de la commande publique et par conséquent leurs responsabilités respectives ;
- l'objet, les spécifications et le prix de l'achat ;
- ainsi que les modalités d'exécution de la commande

Pourtant, après analyse de la déclaration d'urgence sanitaire sur toute l'étendue du territoire Malagasy, le CMP, le Communiqué du MEF en date du 23 mars 2020, la Note n°001-MEF/ARMP.20 du 03 avril 2020 ainsi que le Circulaire n°001-MEF/ARMP/20 du 21 août 2020 portant Circulaire de régulation des marchés publics pour la relance économique, il est déduit que la procédure des marchés passés lors de la période d'urgence sanitaire devait être le marché de gré à gré.

Par ailleurs les dispositions de l'article 3 du décret n°2016-025 du 25 février 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques spécifient, parmi d'autres caractéristiques, les pièces justificatives des dépenses publiques qui doivent être exhaustives, obligatoires et authentiques. Ainsi, suivant l'annexe 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, pour tout achat direct, sans règle formelle de mise en concurrence, sans règle formelle de mise en concurrence, doit être établi un acte d'engagement.

Une disposition, confortée par l'article 19-3 du décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics, même pour le cas d'achat direct non soumis à des règles formelles de mise à la concurrence, qui dispose que :

« Pour toute procédure d'achat direct, le marché est exécuté par simple bon de commande réglementaire accompagné d'un acte d'engagement, dont le modèle est donné en annexe, et d'un tableau de coûts »

Pour le cas des régies, l'article 6 du décret n°2020-1676 du 23 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie covid-19 et fixant les modalités de son fonctionnement précise que les pièces justificatives originales telles que les documents de marchés sont détenus et conservés par l'ordonnateur secondaire aux fins de contrôle et d'audit par les organes compétents.

Cependant lors des descentes auprès des ordonnateurs et gestionnaires d'activités auprès du BNGRC et du Service d'Appui Institutionnel, aucun document de marché n'est disponible à leur niveau. Au contraire, à leur connaissance, lesdits responsables ont affirmé qu'aucun document de marché, ni moins un acte d'engagement n'a été établi pour l'ensemble des achats opérés au niveau des régies.

Ainsi, le non établissement d'un acte d'engagement pour l'ensemble des achats réalisés au niveau des régies constitue la principale entorse aux textes régissant les marchés publics.

Ainsi, la Cour recommande:

a) aux ordonnateurs des régies et gestionnaires d'activités d'appliquer les dispositions de la législation et des réglementations des marchés publics lors des achats effectués au niveau des régies d'avance ;

b) à la CNM de s'assurer de la bonne application des dispositions de la législation et des réglementations des marchés publics lors des achats effectués au niveau des régies d'avance.

c) Aux régisseurs de s'assurer de l'exercice des contrôles relevant du comptable public avant tout paiement

2. Dépenses dispensées d'enregistrement fiscal et de prélèvement de Taxe sur les marchés publics

Font partie des obligations fiscales suivant les dispositions des articles 06.02.01 et suivant du Code Général des Impôts relatives à la taxe sur les marchés publics (TMP) suivant l'ordonnance n°2019-016 du 23 décembre 2019 portant loi des finances pour 2020 ainsi que celles de la circulaire n°001-MEF/SG/DGI/DLFC du 04 mars 2020 :

- L'enregistrement fiscal gratis des actes relatifs aux marchés publics ;
- Le paiement de la taxe sur les marchés publics.

Toutefois, il a été constaté qu'aucun des achats publics payés au niveau des régies n'a fait l'objet d'un enregistrement fiscal.

Il a été aussi constaté que plusieurs marchés n'ont pas fait l'objet de paiement de taxe sur les marchés publics. À titre d'illustration, les achats de cache bouche payés au niveau des régisseurs du MEF/DAI ont été payés en intégralité et n'ont pas fait l'objet d'un prélèvement obligatoire au titre du TMP. C'est aussi le cas de l'achat de concentrateurs d'oxygène auprès de ARI MEDICAL TECHNOLOGY CO. LIMITED, TONG XIANG PAN SHENG IMPORT AND EXPORT CO. LTD. Et LONGFIAN SCITECH CO. LTD.

Pour le Régisseur concerné, il s'agit d'une faute pouvant engager sa responsabilité pécuniaire et personnelle au vu des dispositions sur les modalités de recouvrement de la TMP édictées par l'Instruction n°20-23-G1 du 11 mai 2020 sur la Taxe sur les marchés publics ainsi que les obligations de contrôle relevant du régisseur en tant que comptable public.

Ainsi, la Cour :

a) Recommande :

-Aux régisseurs de respecter les dispositions relatives à la taxe sur les marchés publics avant tout règlement d'une dépense ;

-Au Ministère en charge des finances de s'assurer de la bonne application des dispositions du CGI, notamment sur la TMP ;

b) Interpelle les régisseurs concernés de la nécessité de produire à la Cour l'ensemble des pièces justificatives de tous paiements et de dépenses requises selon les exigences des textes en vigueur, comme celles du Circulaire n°20-24-A4 du 19 mai 2020 portant application de la taxe sur les marchés publics sur les marchés payés auprès du centre de commandement opérationnel covid-19

3. Dépenses réglées en espèce sans considérations des réglementations en matière de paiement de dépenses publiques

Suivant l'article 6 du décret n° 2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics, il est stipulé 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 »

En outre, des textes spécifiques ont été pris au niveau du MEF afin de limiter les paiements en espèce, fixant notamment le montant minimum de dépenses pouvant être payé en espèce au niveau des caisses des comptables publics.

Toutefois, lors des analyses des pièces paiement au niveau des régisseurs, il a été constaté le recours, de manière répétitive, à des modalités de paiement en espèce.

À titre d'illustration, ont été payé en espèce :

- Le marché ayant pour objet « Achat 200 tables mélaminés », suivant la Facture n° FA2020226 du 16/07/2020 d'un montant de 67 600 000,00 Ariary ;
- Le marché ayant pour objet « Achat 300 chaises T6 », suivant la Facture n° FA2020225 du 16/07/2020 d'un montant de 26 100 000,00 Ariary ;
- Le marché ayant pour objet « Achat 200 tables mélaminés », suivant la Facture n° FA2020226 du 16/07/2020 d'un montant de 67 600 000,00 Ariary ;
- Le marché ayant pour objet « Achat 300 Lits 01 place-90*190cm et 300 chevets », suivant la Facture n° FA2020212 du 16/07/2020 d'un montant de 189 800 001,00 Ariary.

Par ailleurs, des paiements en espèce ont été effectués auprès d'un mandataire du bénéficiaire par simple procuration sous seing privé. Pourtant, l'article 7 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 dispose clairement qu'en cas de règlement au profit d'un mandataire, doivent être produit un acte de procuration sous forme

d'ordonnance sur requête du Tribunal de première instance ou acte authentique de procuration rédigé par un notaire établi depuis moins d'un an.

Tel a été le cas des paiements pour les marchés :

- Le marché ayant pour objet « Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY », suivant la facture n° FP 000-10 A du 11 Septembre 2020 d'un montant de 38 000 000,00 Ariary ;
- Le marché ayant pour objet « Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY », suivant la facture n° FP 000-10 B du 11 Septembre 2020 d'un montant de 143 883 000,00 Ariary ;
- ainsi que tous les achats effectués auprès du magasin Luxor dont, entre autres, l'achat 02 Tables de réunion SELLEX pour Village VOARA », suivant la Facture n° 998 ANF du 01/07/2020 d'un montant de 29 149 200,00 Ariary et l'achat 36 chaises visiteurs », suivant la facture N°FE 001423, d'un montant de 7 733 232,00 Ariary.

Tout comme le non prélèvement de la TMP, il s'agit d'une faute pouvant engager la responsabilité pécuniaire et personnelle du Régisseur concerné au vu des dispositions réglementaires sur les régies susmentionnées et les obligations de contrôle relevant du régisseur en tant que comptable public.

Ainsi, la Cour recommande le respect strict par les régisseurs des dispositions l'article 6 du décret n° 2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics lors des paiements des dépenses.

II. Dépenses exécutées dépourvues de tous contrôles réglementaires

Lors de l'analyse des pièces de marchés contrôlés par la Cour, il a été constaté que les dépenses payées par les régisseurs n'ont fait l'objet d'aucun contrôle, que ce soit :

- par l'ordonnateur,
- par la PRMP,
- par la CNM/CRM,
- par la commission de réception,
- par le GAC,
- ni par le contrôle financier.

1. Non existence d'un programme d'emploi à la création de la régie : conformité des actes de création des régies par rapport à la réglementation consacrée au Régie et utilisation des fonds

Suivant l'article 4 du décret n°2020-1676 du 23 décembre portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement, il est stipulé que :

« Dans le cadre de l'exécution, du suivi et du contrôle des opérations imputées sur le compte 46778, les dépenses à exécuter sur le compte de provision sont prévues dans un programme d'emploi, établi conformément au PMDU. (...) le programme d'emploi est soumis au visa du contrôle financier ».

Le programme d'emploi se présente ainsi comme étant la pièce maîtresse dans le contrôle des opérations au niveau des régies qui sont imputées au compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 ». Le visa de ce programme d'emploi par le contrôle financier justifie la réalisation du contrôle à priori des dépenses à rattaché au niveau de chaque régie.

À titre de comparaison, au niveau des régies tenues par les régisseurs du Ministère de l'Eau et du Ministère de la Santé Publique, il a été constaté l'existence de programmes d'emplois signés par l'ordonnateur secondaire, mais non visé par le Contrôle Financier. Alors qu'au niveau des trois autres régies, aucun programme d'emploi n'a été établi.

Ainsi, l'inexistence de ce programme d'emploi implique le défaut de contrôle à priori de l'ensemble des dépenses payées au niveau des régies.

La Cour recommande aux Ordonnateurs des trois régies créées auprès de la BNGRC et du MEF/SAI de respecter les dispositions réglementaires régissant les régies d'avances dans l'exécution des dépenses y rattachées.

2. Absence de contrôle de l'Ordonnateur

Suivant l'article 5 du décret n° 2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique, l'ordonnateur secondaire est responsable du respect de la législation et de la réglementation relative aux marchés publics. Une disposition qui confirme celle de l'article 6 du décret n° 2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement.

Toutefois, lors de l'entretien avec les ordonnateurs des régies au niveau de la BNGRC et du Service d'Appui institutionnel, les responsables ont affirmé que leurs interventions se sont limitées, d'une part, à la mise à disposition de l'avance auprès des régisseurs lors de leurs créations, et d'autre part, à la signature de l'état récapitulatif des dépenses payées au niveau des régies nécessaires lors de l'opération de régularisation des opérations rattachées aux régies respectives.

Ainsi, aucun contrôle n'a été exécuté par les ordonnateurs dans les phases d'exécution de l'ensemble des dépenses payées au niveau des trois régies.

La Cour recommande l'exercice effectif des responsabilités des Ordonnateurs des trois régies créées auprès de la BNGRC et du MEF/SAI dans le respect de la législation et de la réglementation relative aux marchés publics pour les dépenses payées en régie.

3. Absence de PRMP et des contrôles qui lui reviennent

Considérant le non établissement d'un acte d'engagement pour l'ensemble des achats réalisés au niveau des régies, exposé plus haut, la programmation, la passation et l'exécution de l'ensemble des achats au niveau des régies ont été dispensés de la contribution d'une PRMP.

En effet, suivant l'article 11-1 du CMP, il est défini que :

« La Personne Responsable des Marchés Publics est l'autorité habilitée par l'autorité contractante à conduire la procédure de la passation du marché et à suivre son exécution. A ce titre, elle notifie l'attribution du marché au titulaire, signe et approuve le marché, et représente l'Autorité Contractante durant toute la phase d'exécution du marché. »

Par conséquent, tous les contrôles relevant de la PRMP n'ont pas été réalisés pour l'ensemble des achats au niveau des régies.

Ainsi la Cour recommande aux ordonnateurs de chaque Institution et département ministériel d'impliquer les PRMP dans le processus de passation des marchés publics en situation d'urgence y compris pour les dépenses réalisées au niveau des régies.

4. Absence de contrôles du CNM

Comme exposé plus haut, la procédure règlementaire pendant la période d'urgence sanitaire est le marché de gré à gré, en référence à l'article 18 du décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics, qui précise que :

« Pour procéder au marché de gré à gré, la PRMP est tenue d'adresser sans délai à la Commission des Marchés en une seule étape :

- le plan de passation des marchés éventuellement mis à jour, un rapport justificatif portant notamment sur les motifs et les justifications du choix du mode de passation,*
- le projet de marché accompagné du choix du titulaire et de la justification du montant du marché, sous réserve que le montant du marché atteigne les seuils de contrôle de la Commission des Marchés. »*

De plus, l'article 2 de l'arrêté n°13 156/2019-MEF du 04 juillet 2019 fixant les seuils des marchés publics fixe les seuils de contrôle à priori des marchés.

Pourtant, lors de l'analyse des pièces transmis à la Cour, des achats contrôlés par la Cour au niveau de certaines régies n'ont pas fait l'objet d'un contrôle par la Commission des Marchés.

Ainsi, La Cour recommande à la CNM d'assurer le contrôle des marchés publics payés au niveau des régies conformément aux textes en vigueur.

5. Non existence de commission de réception règlementaire et des Contrôles qui lui revient

Pour lesdites régies, aucune commission de réception règlementaire n'a été nommée pour réaliser la réception des marchés relevant des régies.

En effet, suivant l'article 13-1 du CMP, Une Commission de réception est créée auprès de la Personne Responsable des Marchés Publics ou du groupement d'achat public. De ce fait, il revient à la PRMP d'effectuer la nomination des membres de la Commission de réception.

Par conséquent, les réceptions, si elles existaient, de l'ensemble des achats payés au niveau des régies, ont été réalisées de manière irrégulière.

Ainsi la Cour recommande :

a) aux autorités contractantes d'impliquer les commissions régulièrement nommées lors de la réception des achats payés au niveau des régies, conformément aux textes en vigueur ;

b) aux PRMP des régies de nommer et d'impliquer les commissions de réception dans la réception des marchés payés au niveau des régies.

6. Non effectivité des contrôles du GAC

Comme le cas des ordonnateurs des régies, lors de l'entretien avec les GAC des régies au niveau de la BNGRC et du Service d'Appui institutionnelle, les responsables ont affirmé que leurs intervention s'est limité, d'une part, à la mise à disposition de l'avance auprès des régisseurs lors de leurs création, et d'autre part, à la signature de l'état récapitulatif des dépenses payées au niveau des régies nécessaire lors de l'opération de régularisation des opérations rattachées au régie respective.

Toutefois, l'article 7 du décret n° 2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique précise que les gestionnaires d'activités sont responsables des informations sur l'exécution des activités transmises à l'ordonnateur secondaires. Ils sont notamment responsables de la certification des services faits ou des activités réalisées.

Pour la certification des services faits, le GAC du BNGRC a confirmé que son visa se limite à un visa de l'existence de la facture mais non à un visa de certification de la réalisation effective de la dépense. Pour le cas du GAC du Service d'Appui institutionnelle, son visa a été apposé suivant soit des instructions des autorités supérieures, soit en conformité des visas antérieurs des autorités supérieures.

De ce fait, la certification des services faits de l'ensemble des achats payés au niveau des régies a été faite de manière irrégulière.

Ainsi, la Cour recommande aux GAC d'effectuer et d'exiger l'exercice effectif de ses responsabilités dévolues par les textes en vigueur notamment la certification des services faits, y compris pour les dépenses payées au niveau des régies

7. Dépenses dispensées du visa du contrôle financier

Suivant les textes régissant les régies créées dans le cadre de la lutte contre le covid-19, doivent être exercé par le Contrôle Financier :

- Le visa du programme d'emploi lors de la création de la régie, exposé plus haut,
- Le visa des documents de marché, portant à un contrôle de régularité des dites dépenses.

Toutefois, aucun des deux contrôles n'a été réalisé par le Contrôle financier. D'une part, le contrôle a priori du fait de l'inexistence du programme d'emploi, d'autre part le contrôle de régularité des marchés résultant de l'inexistence de l'acte d'engagement.

Ainsi, l'ensemble des achats au niveau des régies ont été dispensées des contrôles du Contrôle Financier.

De ce qui précède, la Cour recommande :

a) Au MEF de respecter les textes régissant les régies et les marchés publics afin de permettre le contrôle effectif du Contrôle Financier dans toute disposition à incidence financière ;

b) Au Contrôle Financier de s'assurer de la régularité des dépenses payées au niveau des régies d'avance ;

c) Le renforcement du contrôle a posteriori exercé par toutes les entités de contrôle pouvant y être concernées.

8. Intervention d'autre entité étrangère à la dépense

Du fait de la non disponibilité des actes d'engagement au niveau des ordonnateurs des régies, il a été difficile d'établir le partage de responsabilité entre les personnalités inscrites au niveau des pièces justificatives à chaque étape de la commande publique, depuis la définition des besoins, en passant à la passation, puis l'exécution et la réception, et enfin dans l'affectation des matériels et produits objet des achats.

De plus, lors des phases de paiement, il a été remarqué, l'implication active de personnalité étrangère à la chaîne de la dépense, au niveau des régies, qui est la Présidence.

Ainsi, la Cour recommande :

a) à ce que les organes de la commande publique, normalement dévolus par les textes en vigueur, assure l'effectivité de leur rôle lors des achats publics payés au niveau des régies ;

b) à ce que des organismes et personnalités étrangères à la phase administrative et comptable de la dépense publique ne s'interfère dans les attributions des responsables régulièrement nommés.

III. Difficultés d'accès aux informations relevant des dépenses payées au niveau des régies

Les principales informations mise à disposition de la Cour pour le contrôle des marchés payés au niveau des régies ont été les pièces justificatives disponibles auprès des régisseurs. Toutefois, les pièces en elles-mêmes n'étaient pas établies de manière réglementaire, ni par les autorités compétentes, ni dans les formes prescrites par les réglementations en vigueur, et que les renseignements à leur niveau ne permettaient pas d'assurer normalement le contrôle en la matière. Ainsi, la Cour devait s'appuyer sur d'autres sources d'information, soit au niveau des structures bénéficiaires des achats, soit au niveau des autorités mentionnées au niveau des pièces.

1. Aucune comptabilité matière et administrative tenue au niveau des structures bénéficiaires

La principale difficulté rencontrée par la Cour dans la vérification des livraisons objet des achats a été l'absence de comptabilité matière et administrative tenue au niveau des structures bénéficiaires des achats.

En effet, dans l'urgence et compte tenu du manque de personnel et leur qualification, essentiellement des personnels de santé, la tenue de comptabilité matière et administrative a été inexistante au niveau des centres de traitement de covid-19 (CTC) et le CCO. Les matériels et intrants reçues à leur niveau font l'objet d'une réception directement au niveau des pièces de livraison sans aucun enregistrement. C'est aussi les cas des sorties de matériels qui se font directement à partir des pièces de transmission. Il a été ainsi difficile pour l'équipe de la Cour de retracer la destination définitive des matériels livrés pendant l'année 2020 alors que la majorité des structures ont fait l'objet de clôture à la fin de la première vague de contamination. C'est seulement à partir de cette l'année 2021 que les responsables respectifs ont pris des dispositions, selon le cas, afin de s'assurer du recensement des matériels affectés à leur niveau.

A titre d'illustration, des chaises visiteurs et écrans livrés au niveau de la CCO Ivato ont été retrouvés au niveau du CNARP Androhibe, après avoir été affecté au centre médical covid-19 du village Voara qui a été clôturé après la première vague de contamination. Pour les retrouver³⁸, à la suite des entretiens menés, la Cour s'est appuyée sur les affirmations des différents responsables consultés car aucun document existant au moment du contrôle n'indique la destination définitive des dits matériels.

Par ailleurs, suite aux entrevues auprès des responsables du BNGRC, aucune pièce n'a été établie lors de la clôture des activités du CCO ayant eu son siège à Ivato et qu'aucune information ne permet de retracer l'ensemble des matériels mis à disposition du CCO. En effet, parmi les entités composant le CCO, aucun partage de responsabilité n'a été formalisé sur la gestion des matériels.

2. Non exhaustivité des informations dans le reporting effectué par le MEF

Il a été constaté que, les dépenses et achats effectués au niveau des régies n'ont pas été publiés intégralement au niveau du reporting covid-19, volet « État récapitulatif des dépenses – mouvements par catégorie régies par CCO Ivato (CAT DDO) », effectué par le MEF sur son site internet, et que les informations diffusées ne permettaient d'avoir des données relatives sur les achats effectués au niveau des régies.

En effet, après recoupement des données au niveau du reporting covid-19, il a été constaté que, seuls les paiements effectués au niveau d'un des régisseurs du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF/DAI) y ont été publiés. De plus, les chiffres avancés diffèrent de ceux transmis à la Cour car au niveau du reporting covid-19, le montant total des

³⁸Ont été retrouvés au niveau de la CNARP : 34/36 des chaises visiteurs et 4/5 des Téléviseurs 62 pouces

paiements effectués est de 31 697 337 593 Ariary alors que, sur les états transmis par le régisseur, ont été payés à son niveau des dépenses d'un montant total de 31 696 882 619,06 Ariary, soit une différence de 454 973,94 Ariary. Encore, les informations publiées ne donnent aucune indication sur le détail des achats réalisés.

3. Réticence des responsables à mettre à dispositions les informations à leur niveau

Lors des travaux de contrôle, il a été largement constaté par les vérificateurs la réticence des responsables à mettre à dispositions les informations à leur niveau.

À ce titre, des documents et informations ont fait l'objet de plusieurs relances par la Cour auprès des responsables et ont été transmis tardivement aux vérificateurs. De plus, les informations transmises ont été incomplètes ou modifiées de telle sorte que leurs exploitations s'avèrent difficiles, voire même impossibles.

En effet, des informations, objets de plusieurs relances téléphoniques et demandes officielles, n'ont été transmises que partiellement à la Cour, plus particulièrement celles relatives aux acquisitions effectuées par la Banque Mondiale par l'intermédiaire de l'Unité de Coordination des Programmes. Il importe de souligner que les informations à leur niveau sont primordiales aux fins de recoupements au vu des irrégularités graves dans l'exécution des marchés contrôlés.

Toutefois, la Cour tient à rappeler que la rétention d'information est qualifiée d'obstruction à l'exercice des pouvoirs attribués au Conseillers rapporteurs de la Cour, que l'article 307 de la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant dispose que :

« Sur présentation d'un ordre de mission du Président de la Cour des Comptes, les conseillers rapporteurs peuvent recueillir auprès des administrations ou organismes concernés, tous renseignements nécessaires à leur enquête et obtenir communication de tous documents, y compris, ceux à caractère fiscal.

L'ordre de mission délivré qui aura une période de validité limitée, devra spécifier nettement l'objet de l'enquête.

À cet effet, les régies du secret professionnel ne sont pas opposables aux Magistrats de la Cour des Comptes, porteur d'un ordre de mission du Président de la Cour des Comptes, ce dernier devant néanmoins en aviser le Chef de département intéressé.

Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués au Conseillers rapporteurs de la Cour des Comptes est passible d'amende de 1 million à 10 millions de francs malagasy ou 200.000 à 2.000.000 Ariary prononcées par la Cour des Comptes. »

Qu'à l'avenir, dans ses travaux de contrôle, la Cour procédera à l'application effective de cette disposition législative.

Ainsi, la Cour recommande :

a) A toute structure publique de détenir obligatoirement des comptabilités matières recevant et gérant des biens publics.

b) Au MEF :

- d'engager des réformes des réglementations régissant la comptabilité matière et la comptabilité administrative afin d'imposer et d'exercer cette obligation ;

- d'assurer, dans un souci de transparence, une diffusion intégrale de l'ensemble des informations financières relatives à la lutte contre le covid-19 de manière à ce que chaque citoyen puisse avoir une appréciation exacte des dépenses publiques engagées ;

c) à l'UCP, rattaché au Secrétariat Général du Ministère de la santé, de prendre note de l'article 307 de la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, développé dans le paragraphe suivant, en vue d'éventuels contrôles ultérieurs.

En effet, la Cour rappelle à toute personnalité détenant des informations cruciales de collaborer activement et objectivement dans les travaux de contrôle de la Cour sous peine, à l'avenir, des condamnations prévues à l'article 307 de la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ;

IV. Anomalies et non exhaustivité des documents

1. Non disponibilité des pièces justificatives réglementaires au niveau de l'ORDSEC, GAC des régies d'avance exceptionnelles et au niveau de chaque Régisseur

Suivant la circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique, concernant le rappel sur les attributions respectives des acteurs publics, il est énuméré que, de manière générale, toutes les opérations de mise en concurrence, sans considération du montant du marché ni de modalités de paiement, ainsi que le suivi de l'exécution des prestations et la réception de la prestation relèvent de la responsabilité de la PRMP, tandis que les opérations se rapportant aux prescriptions des dépenses sont du domaine exclusif des acteurs budgétaires sous l'égide de l'Ordonnateur secondaire. Une explication qui confirme les dispositions de l'article 6 du décret n°2020-1676 du 23 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement qui précise que les pièces justificatives originales telles que les documents de

marchés sont détenus et conservés par l'ordonnateur secondaire aux fins de contrôle et d'audit par les organes compétents.

L'arrêté n°31 979/2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie apporte plus de précision sur la nature des pièces qui doivent être tenues par chaque responsable, qui de manière générale ou du moins pour les achats directs, procédure sans règle formelle de mise en concurrence, sont au moins constituées :

Lors de la phase d'engagement et d'ordonnement :

- Acte d'engagement suivant un modèle réglementaire accompagné d'un tableau de coûts,
- Facture pro-forma,
- Bon de commande ou Ordre de service,
- Procès-verbal de réception,
- Facture définitive portant mention des services faits par le Gestionnaire d'activité.

Lors de la phase de paiement, donc pour le comptable qui le régisseur pour le cas des régies d'avance :

- Bon de commande ou Ordre de service,
- Procès-verbal de réception
- Facture définitive portant mention des services faits par le Gestionnaire d'activité

De plus, l'article 3 du même arrêté dispose que toutes les pièces énumérées dans la nomenclature doivent être intégralement et sans exception produite en justification d'une dépense donnée sous peine d'irrégularité du dossier présenté. Au même article d'ajouter que la nomenclature est opposable à toutes les entités publiques ou privées, parties prenantes au processus d'exécution de la dépense publique concernée.

Toutefois, lors de l'entretien avec les ordonnateurs et les gestionnaires d'activités des régies, les responsables ont confirmé que les pièces disponibles à leurs niveaux sont les mêmes que celles disponibles auprès des régisseurs qui sont composées, en général :

- D'un bon de commande, non identique au modèle prescrit,
- Une facture pro-forma,
- Et d'une facture définitive

Ainsi, il a été constaté la non disponibilité des pièces justificatives réglementaires au niveau de l'ORDSEC, GAC et Régisseur.

2. Défaut d'authenticité des pièces disponibles

Suivant l'article 3 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, les pièces justificatives doivent revêtir un caractère authentique et que les dates apposées sur

lesdites pièces doivent respecter la chronologie des événements se déroulant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Toutefois, la Cour a constaté le défaut d'authenticité des documents produits à son niveau et de qualité des personnes ayant visé, signé, et effectué notamment la réception des prestations et la certification du service fait. En outre, les documents disponibles ne reflètent pas les modèles établis par la réglementation.

En effet, la majorité des pièces produites sont, soient non datées ou soient ne respectent pas l'ordre chronologique de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, la Cour recommande à l'ORDSEC, GAC et Régisseur des régies d'avance uniques et exceptionnelles :

a) de détenir intégralement et sans exception l'ensemble des pièces justificatives définies par l'arrêté n°31 979/2017 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie pour chaque dépense payée sous peine d'irrégularité du dossier présenté ;

b) d'établir les pièces justificatives des dépenses payées au niveau des régies d'avance exceptionnelles suivant les modèles préconisés par la réglementation en vigueur en respectant l'ordre chronologique de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

V. Non-respect des procédures nationales sur les achats effectués à l'étranger

Dans le cadre de la lutte contre le covid-19, l'État Malagasy a procédé à des achats de matériels et équipements directement auprès de fournisseurs à l'étranger, étant donnée leurs non disponibilité au niveau local. Tel est le cas, à titre d'exemple, de l'achat des 2400 concentrateurs d'oxygènes auprès de trois fournisseurs étrangers différents.

En effet, seuls les factures pro forma ainsi que les échanges de mails lors de la confirmation de l'achat auprès des représentants desdites sociétés à l'étranger ont constitué les pièces justificatives desdits achats.

Consulté sur le sujet, le DGFAG ainsi que l'ordonnateur et le GAC au niveau du service d'appui institutionnel ont confié que dans l'urgence, au risque de perdre l'opportunité de la commande au profit d'autre pays demandeurs, les virements relatifs auxdits achats revêtaient un caractère primordial, sans lequel les fournisseurs ne procédaient pas à la livraison des matériels. Ainsi, les procédures de virement ont été effectuées sans considération du principe de paiement après service fait et que par la suite il leur a été difficile de réclamer les autres pièces justificatives de l'achat, tel que la facture.

Considérant ces circonstances, il a été constaté que, l'État Malagasy n'était pas en mesure de respecter les procédures nationales d'achat public aux commandes effectuées auprès des fournisseurs à l'étranger, notamment le respect du principe du paiement après service fait.

Ainsi, la Cour recommande au MEF d'adapter la réglementation des achats effectués à l'étranger aux spécificités des procédures d'achats à l'international et les principes édictés par les législations nationales, même en situation d'urgence.

VI. Autres irrégularités constatées au niveau de chaque régie d'avance unique exceptionnelle

Des régies d'avance renouvelables et exceptionnelles, destinées à répondre avec célérité aux dépenses urgentes et nécessaires destinées à la lutte contre le Covid-19 dans le cadre de la situation d'urgence sanitaire, ont été créées auprès de deux entités : soit auprès du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) soit auprès du Service d'Appui Institutionnel du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF/SAI).

Des contrôles documentaires ont été réalisés au niveau de ces régies ayant permis aux vérificateurs de révéler des observations majeures sur leur gestion et utilisation.

1. Violation de la procédure de passation des marchés publics lors de l'exécution des achats auprès de la régie d'avance créée au niveau de la BNGRC tenue par le Régisseur nommé par arrêté n°7862/2020/MEF/MID

Par arrêté n°7862/2020/MEF/MID modifiant l'arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020, portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 "Autres créditeurs – Autres" du 10 avril 2020, a été créée une régie d'avance, pour le compte de la Direction de l'Audit Interne d'un montant d'Ar 10 000 000 000 pour intervention sociale. Le contrôle de quelques marchés exécutés auprès de cette régie a permis de dégager une violation de la procédure de passation des marchés publics.

Cette transgression de la procédure de passation des marchés publics est justifiée par l'interprétation de la statistique issue de l'analyse de l'outil d'évaluation.

- Sur la phase de la détermination préalable des besoins

L'étape de la détermination préalable des besoins a été réalisée à un taux médiocre de 16,67%. En effet, le programme d'emploi n'a pas été prévu dans l'exécution des dépenses de ladite régie, pourtant, le décret n°2020-1676 portant création d'un compte de provision

n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement du 9 décembre 2020 spécifie en son article 4 que "Dans le cadre de l'exécution, du suivi et du contrôle des opérations imputées sur le compte 46778, les dépenses à exécuter sur le compte de provision sont prévues dans un programme d'emploi (...)" .

- **Sur le défaut d'acte d'engagement des marchés**

Seuls 16.67 % des marchés ont fait l'objet d'un établissement de l'acte d'engagement ou de convention conclu entre l'autorité contractante et les titulaires de marché.

- **Sur la dispense d'avis de la CNM en procédure de gré à gré :**

Aucuns des marchés passés par procédure de gré à gré sur cette régie n'ont obtenu l'avis de la CNM. Un résultat plus ou moins attendu qui est expliqué par le communiqué du MEF en date du 23 mars 2020 qui a stipulé que "Dossiers Coronavirus : sans besoins d'un avis de la CNM, directement auprès du Contrôle Financier". Ainsi, les conditions requises pour la passation de marché de gré à gré dont le rapport justificatif ainsi que l'avis de la CNM n'ont pas été exigés durant l'état d'urgence sanitaire.

- **Sur la modalité de choix du titulaire**

Aucune justification du choix des titulaires n'est constatée sur les marchés payés par la régie

- **Sur l'attribution du marché**

Seuls 16.67% des marchés comporte des pièces d'attribution de marché

- **Sur la nomination des membres de commissions de réception**

Les documents justifiant la nomination des membres de la commission de réception connaissent un taux faible de 16,6% signifiant que la majorité de la réception des marchés a été faite à défaut des dites décisions.

[2. Non-respect généralisé des étapes de la procédure de passation de marchés au niveau des achats rattachés à la régie d'avance auprès de la BNGRC tenue par le Régisseur nommé par arrêté n°8417/2020/MEF/MID](#)

Par arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020 portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 "Autres créiteurs – Autres", a été créé une régie d'avance d'un montant de 31 700 000 000,00Ariary.

Sur les 33 dépenses ayant un caractère de marché payées auprès de la régie ouverte, mentionnée précédemment, contrôlées par la Cour, représentant 35,82% du montant des dépenses de marché, aucune dépense n'a respecté les grandes étapes des procédures de passation de marchés publics.

En effet, aucune détermination préalable de besoins n'a été formalisée, aucun acte d'engagement n'a également été établi, ni du moins transmis à la Cour.

Étant donné qu'il n'y a aucun dossier de marché, la notification du marché et la décision d'attribution du marché sont aussi des formalités de passation de marchés requises par la réglementation mais non respectées.

Les pièces qui ont justifié d'une manière globale les dépenses à caractère de marché sont les devis, les factures pro forma, les bons de commande, les ordres de service et les factures définitives.

Ainsi, 60% des marchés payés sur cette régie présentent des devis ou factures pro forma, 83.33% ont fait l'objet d'un bon de commande et d'un ordre de service, et 93.33% sont appuyées de factures définitives. Seuls 26.67% de ces dépenses ont fait l'objet d'un procès-verbal de réception³⁹.

Il est important de noter que le décret n°2020-725 du 01 juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie covid-19 » en son article 5 stipule que « des régies d'avance uniques et exceptionnelles peuvent être créées pour les dépenses urgentes et imprévisibles », toutefois l'article 6 du même décret met en exergue que « les achats publics (...) sont soumis aux codes des marchés publics. À cet effet, il appartient à l'autorité contractante de choisir le mode de passation des marchés qu'il juge approprié à chaque achat dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur (...) »

Toutefois, l'article 57 du Code des marchés publics dispose bien que « les marchés publics sont constitués de l'acte d'engagement et des cahiers des charges (...). A ces pièces constitutives peuvent s'ajouter toutes autres pièces auxquelles les parties choisissent de donner valeur contractuelle ».

Même pour l'achat direct, procédure largement utilisée lors de l'exécution des dépenses dans le cadre de la lutte contre le covid-19, le décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics en son article 19 stipule que « pour toute procédure d'achat direct, le marché est exécuté par simple bon de commande réglementaire accompagné d'un acte d'engagement (...) »

³⁹Suivant le traitement des outils d'évaluation des marchés payés au niveau du Régisseur

Il s'en suit que l'acte d'engagement constitue le dossier principal de marché avant toutes les autres pièces jugées nécessaires à l'appui du marché, quelle que soit la procédure de passation de marché utilisée.

Il est nécessaire de souligner que ce non-respect généralisé des procédures de passation de marchés implique tous les acteurs de la chaîne de la commande publique allant de la détermination des besoins, la certification du service fait après réception des prestations, et le paiement, notamment l'autorité contractante, le gestionnaire d'activités et le régisseur.

L'urgence sanitaire ne peut constituer un motif pour enfreindre la réglementation par tous les responsables à tous les niveaux.

3. Respect global de la procédure de passation au niveau des marchés payés au auprès de la Régie du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH)

Une régie d'avance unique et exceptionnelle a été créée par arrêté n°7874/2020/MEF/MID portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 "Autres créditeurs – Autres" le 20 avril 2020 pour le montant d'Ar 228 259 800 auprès du MEAH. Suite au départ du régisseur susmentionné, un nouvel arrêté a été créé le 20 août 2020 suivant n°16240/2020/MEF/MID portant abrogation du régisseur d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 "Autres créditeurs – Autres" institué par l'Arrêté n°7874/2020/MEF/MID du 20 avril 2020, et nomination d'un nouveau régisseur.

D'une manière générale, les marchés objet de contrôle passés au niveau du régisseur du MEAH ont respecté les différentes étapes de la procédure de passation de marché de gré à gré. Les marchés sous revus ont été prévus dans le PPM et le programme d'emploi. La CNM a été consultée avant le lancement des marchés. Une consultation des fournisseurs a été effectuée même s'il s'agissait de marché de gré à gré et des contrats ont été conclus entre les deux parties. La régularisation de la TMP n'a atteint que 66,67% du fait qu'un des marchés n'était pas soumis à cette obligation.

Toutefois, il a été constaté l'enregistrement fiscal de l'achat de deux camions citernes à titre de régularisation, qui fera l'objet d'une observation particulière.

4. Réhabilitation du Centre d'isolement à Mamory Ivato jamais utilisé pendant la crise sanitaire

Une régie d'avance unique et exceptionnelle a été créée par arrêté n°7831/2020/MEF/MID du 09 avril 2020 portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes relative

au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 "Autres créditeurs – Autres" pour le montant de 265 000 000 Ariary auprès du BNGRC.

Seul le marché n°01/2020-MSANP/PRMP/UGPM a été passé et exécuté au niveau de cette régie. Il s'agit des travaux de réhabilitation de centre d'isolement avec SAS extérieur dans le cadre de la mobilisation contre l'épidémie de covid-19 au Service des Vigilances sanitaires aux frontières à Ivato pour un montant de 264 999 097,00Ariary.

Dans le cadre de la lutte épidémique, la disposition des Centres d'isolement des personnes atteintes par la maladie s'avère important. Celui sis à Mamory Ivato, un des premiers projets soumis au Gouvernement avant même la déclaration des premiers cas à Madagascar a été réhabilité au Service de la vigilance sanitaire aux frontières.

Suite aux conseils des Ministres, ordinaire puis restreint, tenus respectivement les 5 et le 7 février 2020, une note de présentation du Ministre de la Santé publique établie en date du 13 mars 2020, relative au Covid19, adressée au Premier Ministre, a mentionné le caractère primordial de la réhabilitation du Centre de confinement, situé à proximité de l'Aéroport International d'Ivato, pour accueillir les voyageurs en provenance des zones exposées.

Ainsi, deux jours seulement après la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République, la procédure de gré à gré, donnant lieu à la réhabilitation de ce Centre, a été enclenchée.

Le contrôle de matérialité a été effectué par la Cour le 27 avril 2021 de manière contradictoire avec l'ingénieur chargé du contrôle et réception des travaux de réhabilitation de ce Centre et la nouvelle PRMP du Ministère de la Santé Publique.

Toutefois, il a été constaté que ledit centre n'a jamais été utilisé bien qu'il présente un intérêt non négligeable dans la lutte contre la propagation de cette maladie.

5. Insuffisance de pièces justificatives pour les achats effectués au niveau de la régie d'avance exceptionnel auprès du Service d'Appui Institutionnel

Par arrêté n°7486/2020-MEF/SG/DGFAF/SAI du 24 mars 2020 portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle d'un montant de 5 000 000 000,00Ariary auprès du Service d'Appui Institutionnel pour le paiement d' « Intervention sociales » ainsi que la nomination de son régisseur, a été créé une régie d'avance.

Dans le cadre du contrôle de la régie d'avance exceptionnelle auprès du Service d'Appui Institutionnel, quatre achats sur les trente, représentant 45,53% du dépense de marché payées au niveau de la régie, ont été contrôlés par la Cour dont trois ont fait l'objet d'un contrôle matériel. Sur les quatre marchés contrôlés, 15% des procédures ont été respectées, notamment l'existence des factures définitives.

Bien que la formalité relative à la certification soit existante, la Cour émet des réserves sur la qualité des personnalités ayant réalisé cette certification étant donné l'absence de l'acte d'engagement signé, visé et enregistré ainsi que du PV de réception, qui handicapent la réalité des prestations et qui porte atteinte à la validité de la créance.

En effet, suivant l'article 15 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, cette validité s'apprécie par le respect de quatre principaux éléments cumulatifs dont l'existence du visa du contrôle financier, l'exactitude de la liquidation, l'existence de la certification du service fait et enfin, la production des pièces justificatives. À cet effet, tout règlement d'une dépense ne satisfaisant pas à ces quatre éléments est irrégulier et ce, conformément aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 62-081 du 24 mai 1973 relative au statut des comptables publics. En effet, le défaut sur la validité de la créance engendre un risque élevé sur la non réalité de la prestation.

Interrogés sur ces faits, les responsables auprès de la DGFAG expliquent que, toutes ces irrégularités puisent sa source sur l'inadéquation des textes en vigueur au contexte de la situation d'urgence. En fait, ils arguent que, la célérité constituait la devise et ce, au détriment des dispositions légales. En outre, l'absence de rigueur dans la coordination des activités au niveau des différentes formations sanitaires ne fait qu'amplifier l'hécatombe.

Bref, pour ces achats, suivant les pièces transmis à la Cour, les vérificateurs se trouvent dans l'incapacité d'identifier les principaux acteurs dont la PRMP, l'ordonnateur, le GAC et la commission de réception. Ce même constat fera l'objet d'une observation particulière dans les parties inférieures du rapport.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

a) aux ordonnateurs, aux GAC et aux régisseurs de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires régissant les marchés publics ainsi que celles des dépenses publiques malgré le contexte d'urgence ;

b) au MSANP d'entretenir le lieu et de l'utiliser conformément à sa toute première vocation pour que ce Centre d'isolement ne reste pas un investissement à perte pour l'État.

PARTIE III OBSERVATIONS PARTICULIERES

Cette partie est consacrée aux observations particulières à chaque marché contrôlé. Ainsi, les observations apportent une analyse des faits, et avancent soit :

- (a) Des recommandations ;
- (b) Des décisions à l'encontre des acteurs bien identifiés, en raison de l'engagement de ses responsabilités suivant les textes en vigueur ;
- (c) Des doutes ou réserves dans le cas où les informations disponibles au niveau de la Cour ne lui permettent pas de se prononcer objectivement.

SECTION 1. Sur les marchés inscrit sur SIG MP

I. Non-respect des dispositions légales en matière de marchés à commandes par le Ministère de la Santé Publique lors de l'exécution du marché de Fourniture des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19

Référence marché : n°34/20-MSANP/PRMP/UGPM

Objet de la commande publique : Fourniture des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19

Autorité contractante : Ministère de la Santé publique

Montant du marché : minimum : Ar 242 100 000,00
maximum à Ar 484 200 000,00

Le Ministère de la Santé Publique a procédé à un appel d'offres ouvert suivant le marché n°34/20-MSANP/PRMP/UGPM du 19 octobre 2020 dont l'objet est la Fourniture des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19. La procédure utilisée est celle du marché à commandes, dont le montant minimum est fixé à Ar 242 100 000,00 et le montant maximum à Ar 484 200 000,00. Suivant les spécifications techniques du marché, il concerne l'achat de six (06) articles, dont : les Kits de Protection Individuelle (EPI), les bottes, les combinaisons, les sur blouses, les calots et les visières à des quantités différentes.

Le Ministère de la Santé publique a passé la commande suivant Bon de commande en date 03 novembre 2020 des articles d'un montant d'Ar 99 999 000,00. Il importe de souligner qu'en tant que marché à commande, suivant l'article 30 du Code des marchés publics, la PRMP est tenue, sous peine d'indemnisation de son cocontractant, de lui passer commande à hauteur du minimum prévu au contrat. Au cas où ce minimum n'est pas atteint, le titulaire peut prétendre à une indemnisation à hauteur du préjudice subi. Les clauses du CCAP relatives au marché stipulent également que la valeur totale des commandes ne peut être inférieure à la valeur minimale ni supérieure à la valeur maximale.

La valeur minimale du montant du marché étant fixé à Ar 242 100 000,00, il en ressort qu'un montant d'Ar 142 000 001,00 n'a pas été engagé et commandé.

En effet, au vu du TEF en date du 03 novembre 2020, les crédits disponibles avant l'engagement des dépenses s'élève à Ar 100 000 000,00. Il s'en suit que les crédits n'étaient pas suffisants pour engager la commande à hauteur du minimum prévu dans le Marché.

Par ailleurs, il faut souligner que si le Marché comportait 06 articles prévus dans les spécifications techniques, seuls 05 articles ont été commandés et livrés. Les Kits de Protection Individuelle, étant l'article faisant l'objet principal du marché, n'ont fait l'objet d'aucune commande, au vu du bon de commande et du procès-verbal de réception en date du 25 novembre 2020.

Cette absence d'harmonisation entre l'organe de la commande publique et l'organe chargé de la gestion des crédits du Ministère de la Santé publique porte préjudice à la gestion de la lutte contre le covid-19 en 2020.

En effet, au vu du plan de passation de marchés, deux services opérationnels d'activités (SOA) étaient bénéficiaires des quantités prévues dans le Marché. Entre autres, les besoins émanaient ainsi de ces deux SOA. Ce qui signifie que ces deux SOA n'ont pas pu gérer de la meilleure manière possible leur gestion respective de la lutte contre le covid-19 faute d'articles insuffisamment commandés et livrés à leurs niveaux, qui résultent de l'insuffisance de crédits disponibles avant l'engagement des dépenses. Ainsi, sur une quantité minimale de 200 Kits EPI qui leurs sont destinés, aucun n'a donc été commandé.

En outre, le titulaire du marché est en droit de réclamer une indemnisation à hauteur du préjudice subi conformément aux dispositions du Code des marchés publics.

Ainsi, La Cour recommande au Ministère de la Santé publique :

a) de veiller à une meilleure harmonisation de la gestion budgétaire et financière au niveau de l'ordonnateur secondaire avec la gestion des marchés publics au niveau de la PRMP.

b) de prendre en compte, au préalable, les crédits disponibles avant que la PRMP fixe de fixer les montants minimums et maximum en matière de commande

II. Ambiguïté sur l'autorisation d'allègement de procédure des marchés publics constatée au niveau du Ministère de L'Éducation Nationale et de l'enseignement Technique et Professionnel lors de la passation du marché ayant pour objet la distribution des kits de prévention COVID 19 : fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d'examen : 7^{ième}, 3^{ième} et Terminale

Référence marché :n°17-2020/MENETP/PRMP/UGPM

Objet de la commande publique :Distribution des kits de prévention COVID 19 : fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d'examen : 7^{ième}, 3^{ième} et Terminale

Autorité contractante :Ministère de L'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel

Montant du marché :8 400 000 000 Ariary

Le contrôle de la Cour auprès du Ministère de L'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel s'est focalisé sur le marché n°17-2020/MENETP/PRMP/UGPM, ayant pour objet « Distribution des kits de prévention COVID 19 : fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d'examen : 7^{ième}, 3^{ième} et Terminale » d'un montant de 8 400 000 000 Ariary.

Sujet à de nombreuses controverses, il a été nécessaire à la Cour d'approfondir les tenants et les aboutissants de ce marché pour éclairer l'opinion publique.

Par Lettre n°2020/474 MENETP/SP du 29 avril 2020 adressée à Monsieur le Président du CCO, Madame Le Ministre de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel (MENETP) a manifesté une demande ayant pour objet la validation pour la campagne de distribution des kits de prévention et de traitement aux Établissements scolaires de Madagascar.

Le MENETP a sollicité l'appui et la validation du CCO, par un visa ou une décision, afin d'alléger les procédures afférentes aux marchés publics, aux engagements financiers jusqu'au paiement des dépenses par le comptable assignataire.

La lettre précise en outre que, les dépenses y afférentes seront supportées par le MENETP, au niveau de l'imputation administrative 00-81-0-200-00000, prises en charge dans les comptes 6114 « Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien », 6125 « Produits alimentaires » et 6122 « Consommables médicaux ».

Ladite lettre a reçu un « Avis sans objection », suivi de la signature du Président du CCO. L'« Avis sans objection » a été utilisé par le MENETP pour l'engagement financier⁴⁰ des dépenses relatives au marché n°17-2020/MENETP/PRMP/UGPM d'un montant de 8,4 milliards d'Ariary ayant comme objet la distribution des kits de prévention COVID 19 « Fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d'examen 7^{ième}, 3^{ième} et Terminale»⁴¹ et le marché n°16-2020/MENETP/PRMP/UGPM d'un montant de 5 225 429 000 Ariary ayan comme objet « Distribution des kits de prévention Covid-19 :

⁴⁰Demande de TEF N° 2020000000062110 du 04 mai 2020.

⁴¹ Cette affaire a particulièrement marqué la mémoire en cette période. Elle a suscité l'attention du grand public et fait l'objet des nombreux commentaires et indignations sur les réseaux sociaux et média, à l'instar de la Publication sur le site du Midi Madagascar en date du 22 juin 2020 sur l'affaire de bonbons-sucette à 8 milliards Ariary impliquant le ministre à l'époque, RijasoaAndriamanana.
<http://www.midi-madagasikara.mg/politique>

Fournitures des savons de ménage et bidon avec robinet pour les étudiants en classe d'examen : 7^{ième}, 3^{ième} et Terminale ».

Cette situation interpelle la Cour sur le caractère ambigu des décisions prises par le Président du CCO. En effet, suivant une lettre du Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA), en date du 1^{er} avril 2020, il a été sollicité une demande de même nature que celle du MENETP, dont l'objet porte sur l'autorisation à bénéficier des mesures exceptionnelles en matière de passation de marchés. Par la suite, le président du CCO a émis comme observation « Compétence du MEF ».

Ainsi, dans le cadre du présent contrôle, suivant la lettre n°11/21-CS/CC/CSS du 06 avril 2021 adressée à la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF), la Cour a procédé à une « Demande de renseignements, à titre de recoupement, sur les achats de confiserie - bonbons- à hauteur de 8 milliards auprès du Ministère de l'éducation Nationale (MEN) ». En retour, la DGCF a transmis sa réponse par lettre n°20/2021- MEF/DGCF du 15 avril 2021. Divers documents ont été reçus en réponse à la demande de la Cour, dont :

- Copie de la note de présentation du 26/05/2020 relative à la demande de dégagement financier du TEF portant le visa n° 202000000054989 du 04/05/2020
- Copie du Rapport justificatif (Relatif au mode de passation de marchés de gré à gré Réf. Art 39 11.2° du CPM) du 24/04/2020
- Copie de l'e-mail du Directeur Général du Contrôle Financier du 23/03/2020
- Copie de la Note interne à l'attention des agents de chaque Département du Ministère de l'Économie et des Finances face à la propagation de Coronavirus
- Copie de la DEF avec n° d'engagement 202000000062110 du 02/05/2020 d'un montant de Ar 8 400 000 000
- Copie de la DEF avec Visa du Contrôle Financier sous n° 202000000054989 du 04/05/2020.
- Copie du « Fait retour » des DEF/TEF Visés avec réserve n° 50-MEF/DGCF/Del CF MENETP du 04/05/2020
- Copie du TEF de dégagement sous Visa du Contrôle Financier n° 202000000071059 du 27/05/2020 d'un montant de Ar 8 400 000 000.

En outre, suivant les pièces transmises à la Cour, les vérificateurs ont constaté que l'engagement de la dépense bien qu'ayant reçu le visa préalable du CCO pour procéder au marché de gré à gré n'a pas eu les autorisations requises selon la circulaire d'exécution budgétaire 2020 concernant les dépenses de plus de 200 millions d'Ariary⁴². En effet, cette circulaire rappelle que l'obtention de l'accord préalable du Premier Ministre et du Président de la République avant tout engagement de dépense d'un montant de plus de 200 millions d'Ariary.

⁴²En effet, aux termes des dispositions de la Circulaire n° 005 d'Exécution budgétaire Année 2020 (point 2.2) « Tout engagement et transfert de plus de 200 000 000 d'Ariary nécessite l'autorisation du Président de la République après étude et vérification de la Primature. »

D'après la DGCF, et au vu des pièces justificatives⁴³ qu'il a produit à la Cour, il a été procédé au dégageant financier, par Titre n° 202000000079510 du 27 mai 2020 de la dépense relative à l'achat des friandises de 8,4 milliards d'Ariary, consécutivement à une demande de dégageant appuyée par une Note de Présentation de la Direction Générale de l'éducation Fondamentale et de l'Alphabétisation le 26 mai 2020. Ladite note avance comme motif de dégageant, la décision de la Présidence de prioriser d'autres dépenses.

Ainsi, la Cour recommande au Président du CCO d'harmoniser et d'uniformiser toute décision prise dans le cadre de la lutte contre le Covid.

III. Non établissement du rapport justificatif et exécution tardive des marchés au niveau du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures lors de la passation et exécution du marché de fourniture d'une centrale photovoltaïque d'une capacité de 10 kW pour Centre Hospitalier Mères et Enfants sis Ambohimandra

Référence marché : 07-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid

Objet de la commande publique : Fourniture d'une centrale photovoltaïque d'une capacité de 10 kW pour Centre Hospitalier Mères et Enfants sis Ambohimandra

Autorité contractante : MEH

Montant du marché : 151 312 990 Ariary

Dans le cadre de la convention, signée le 15 avril 2020, entre le MEH et le MSANP, 07 marchés ont été prévus et tous ont été attribués à des prestataires différents, mais seul, le marché n° 07-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid, d'une valeur de 151 312 990 Ariary, relatif à la fourniture d'une centrale photovoltaïque d'une capacité de 10 kW pour Centre Hospitalier Mères et Enfants sis Ambohimandra, a été réalisé.

La synthèse du résultat de l'outil d'évaluation réalisé sur ce marché donne un pourcentage satisfaisant quant au respect des procédures⁴⁴. Bien que ce soit une bonne note, la Cour tient à émettre les observations suivantes.

- Non établissement d'un rapport justificatif :

Les dispositions de l'article 39.III du CMP prévoient que, la passation d'un marché de gré à gré donne lieu à l'élaboration par la PRMP d'un rapport justificatif soumis sans délai à un accord préalable de la CNM. Ainsi, bien que les marchés relatifs à la pandémie de coronavirus ne soient pas soumis à un contrôle a priori auprès de la CNM, le non-établissement du rapport reflète un comportement non adéquat au respect des normes

⁴³Le DGCF a produit parmi les pièces transmises à la Cour le « Visa avec réserve » adressé à l'attention de l'Ordonnateur Secondaire du MENETP sur les demandes d'engagement des deux marchés précités, en évoquant les dispositions de la Circulaire n° 005 d'Exécution budgétaire Année 2020 (point 2.2) avant mandatement.

⁴⁴ Procédures respectées : 11/17 soit 65 %

d'éthique prévues par le décret n° 2004-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics.

Il importe de souligner que, le MEH ne fait pas partie des départements ministériels ayant eu autorisation de recours au marché de gré à gré sans formalités préalables de rapport justificatif.

- Ambigüité sur l'annulation des marchés :

Pour les six marchés restants, d'un montant total de 1 265 963 186 Ariary, ils ont été annulés et ont fait l'objet d'un dégageant. Interrogée sur la non-exécution des marchés ci-dessus, la PRMP affirme que, après des échanges avec la Direction des Finances de la Logistique et du Patrimoine (DFLP/SG/MEH), ces marchés ont été annulés puisqu'il y avait eu un risque élevé de non-paiement.

Cependant, la Cour tient à faire remarquer que tous ces marchés ont reçus le visa du contrôle financier. Ledit visa signifie que, les crédits étaient disponibles et suffisants pour honorer les dépenses susmentionnées. En effet, l'article 4 de la loi n° 2016-055 dispose que « Les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, et de manière générale tous les actes à incidence financière sont soumis au visa préalable du Contrôle Financier. Ces actes sont examinés au regard (...) de la disponibilité des crédits ». Ainsi, de par cette disposition, si les crédits relatifs à ces marchés n'étaient pas suffisants, le visa aurait dû être refusé.

Il est aussi important de remarquer qu'aucune information sur ladite annulation n'est inscrite sur la base de données transmise par l'ARMP à la Cour. C'est au niveau des données sur la Liste des marchés publics attribués du reporting covid-19 du MEF qu'il est inscrit « PROCÉDURE SUSPENDUE, MARCHÉ NON EXÉCUTÉ ».

- Commencement tardif du marché de dotation de « Centrales Photovoltaïques » des Hôpitaux et CSBII dans la Régions d'Analamanga

Il a été indiqué dans la convention du 15 avril 2020 que dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid19 et suite à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire dans le pays, la continuité des services publics ayant un caractère urgent de la santé publique s'impose. Cette continuité de service se traduira par la fourniture d'énergies dans des Hôpitaux et Centres de Santé de Base (CSB) qui accueillent les personnes infectées. A cet effet, le MEH s'engage à doter le Ministère de la Santé Publique des matériels techniques et l'accompagner pour l'installation des « Centrales Photovoltaïques ». Le MINSAN quant à lui s'engage à recevoir les équipements, les utiliser exclusivement dans les Hôpitaux et CSBII accueillant les personnes infectées et assurer leur maintenance.

Parmi les sept marchés lancés pour différents Hôpitaux et CSBII, seul celui concernant le Centre Hospitalier Mère et Enfant sis Ambohimandra, d'une valeur de 151 312 990 Ariary (n°07-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid) a été réalisé, et le reste a été annulé comme exposé

plus haut, amenant les deux parties à signer le 28 septembre 2020 un Contrat de « Centrales Solaires Photovoltaïque d'une puissance de 10kW ».

À cet effet, la responsabilité du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures se limite à la remise et pose des équipements, puis la mise en service et la formation des agents des matériels, objet de la dotation ainsi que leur garantie d'installation par l'intermédiaire des fournisseurs. En revanche, le MEH n'est pas responsable des éventuelles pannes techniques découlant des états d'installations et circuits électriques déjà existant au niveau de ce centre.

Il ressort de la constatation sur place en date du 30 avril 2021 que les équipements nécessaires pour alimenter le Centre ont été livrés, installés et se trouvent en état de marche. Malgré cela, la mission note la réalisation tardive de ce marché. En effet, la signature du contrat a eu lieu le 22 mai 2020, mais son approbation et sa notification ne sont rendues effectives que le 04 et le 15 septembre 2020. L'Ordre de service de commencer la livraison a eu lieu le 15 septembre 2020 et les matériels ont été réceptionnés le 28 septembre 2020.

Ce commencement tardif des prestations dû au retard de la notification du marché interpelle la Cour vu la nécessité d'équiper les Hôpitaux des centrales photovoltaïques durant la crise sanitaire dont la période de pic se situe essentiellement, pour le cas de la première vague de la pandémie à Madagascar, au mois de juillet 2020. Les statistiques indiquées dans le graphique suivant illustre le besoin urgent de réaliser avant le mois de juillet la livraison et l'installation de Centrales Photovoltaïques des Hôpitaux et CSBII.

Figure n°1. Pic du Covid-19 enregistré au mois de juillet 2020 à Madagascar



Source: JHU CSSE COVID-19 Data45

Sur ce graphique on note une période d'accalmie à partir du 20 septembre 2020, alors que c'est à partir du 7 juillet 2020 que les Hôpitaux nécessitaient d'être équipés en continue

⁴⁵Il s'agit du référentiel de données pour le tableau de bord visuel du nouveau coronavirus 2019 exploité par le Centre de science et d'ingénierie des systèmes de l'Université Johns Hopkins (JHU CSSE).

de l'énergie électrique pour garantir, par exemple, l'alimentation en continue des concentrateurs d'oxygène afin de sauver la vie des patients internés souffrant d'insuffisance respiratoire.

Ainsi, la Cour recommande à la PRMP du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures :

a) de veiller au respect des dispositions relatives à l'obligation de l'établissement du rapport justificatif lors d'une passation de marché suivant le mode de gré à gré ;

b) d'assurer une prompte exécution des procédures de passation des marchés ;

IV. Absence de formalisation de la détermination des besoins à effectuer pour les travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service laboratoire du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) PZAGA Androva Mahajanga

Référence _____ marché : CONVENTION N°02-20/MSANP/SG/CHUPZAGA/PRMP/COVID

Objet de la commande publique : travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service Laboratoire du CHUPZAGA Androva Mahajanga

Autorité contractante : Centre Hospitalier Universitaire (CHU) PZAGA Androva Mahajanga

Montant du marché : 22 664 050,00 Ariary

Pour les travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service Laboratoire du CHUPZAGA Androva Mahajanga, au vu de la Lettre de la PRMP au CRM Boeny en date du 05 août 2020, la nécessité de la réhabilitation d'urgence de ce bâtiment est consécutive aux instructions données par l'équipe de la CRCO Boeny le 14 juillet 2020 afin d'y mettre en place la machine GENEXPERT pour le diagnostic du covid-19.

Suite aux descentes sur site effectuées par l'équipe d'audit, il sied à remarquer que les instructions données par la CRCO Boeny ordonnant la réhabilitation d'urgence de la salle de diagnostic ne sont pas formalisées par un acte présentant, d'une part, les besoins en travaux à effectuer et, d'autre part, les motifs de son exécution dans les délais les plus brefs.

L'article 5 du Code des marchés publics dispose pourtant qu'une des exigences des principes généraux régissant les marchés publics est la définition préalable des besoins de l'acheteur.

Les instructions orales données par la CRCO Boeny ne peuvent être considérées comme base de détermination des besoins à satisfaire, qui doivent être formalisées. Ce fait a été aussi constaté au niveau des autres régions, objet de descente de la Cour, dont la région Alaotra Mangoro et la région Atsinanana.

Ainsi, la Cour recommande à toutes les PRMP de s'assurer de la formalisation des besoins reçus à leurs niveaux afin qu'elles puissent effectuer la détermination exacte de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire au vu des articles 23 et 24 du CMP.

V. Prix exorbitant de l'acquisition de 17 700 caches bouches avec logo auprès du MEF et vice dans la procédure de réception des articles objet de la commande publique

Référence marché : Marche n°01-CV-MEF/SG/DGFAG/PRMP.2020

Objet de la commande publique : Acquisition de 17 700 caches bouches avec logo

Autorité contractante : DGFAG/MEF

Montant du marché : 177 000 000,00Ariary

- Marché conclu à des prix exorbitants :

L'autorité contractante ayant passé le marché est la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) par l'intermédiaire de sa Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).

Il est toutefois constaté le prix exorbitant pratiqué dans la commande des caches bouches, en effet, le prix unitaire de chaque article s'élève à Ar 10 000,00.

Pourtant, à titre comparatif, le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat a passé également des achats de caches bouches auprès de diverses entreprises franches telles qu'Aquarelle Group, Cottonline SA, Actual Textiles, ou encore CMT SARL, et dont les prix unitaires proposés par ces prestataires varient entre Ar 1000,00 à Ar 1500,00. Les factures proforma de ces diverses entreprises franches ont été émises au CCO Covid-19 durant le mois d'Avril 2020.

Dans la Note de présentation ayant pour objet la justification de prix et du prestataire relatif à l'achat des caches bouche pour le Ministère de l'Économie et des Finances, la PRMP de la DGFAG a mis en exergue que l'autorité contractante a surtout insisté sur la qualité, double viseline, lavable et personnalisé logo MEF, et que les fabricants de masques lavables ont encore été très rares. Ladite Note soulève également que le titulaire est un prestataire concernant les produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien, et n'est donc pas spécialisé dans le domaine du textile.

Pourtant, d'une part, au vu des différents bons de commandes émis par le CCO Covid-19, les caractéristiques des caches bouches commandés auprès de ces entreprises franches sont identiques et portent sur des « masques lavables en tissu coton deux couches et une couche interlining en viseline ». La qualité de ces caches bouches est identique à celle demandée par le MEF.

D'autre part, concernant la personnalisation du logo MEF, la Présidence de la République suivant bon de commande n°01920 du 15 juin 2020 a commandé également la confection de broderie sur cache bouche à un prix unitaire d'Ar 2 200,00 pour 250 unités.

Il importe de souligner que le Ministère de l'Économie et des Finances aurait pu avoir une offre plus avantageuse dans un souci d'optimisation des conditions de la commande publique et de bonne gestion des deniers publics en consultant d'autres entreprises spécialisées dans le textile et qui peuvent exécuter les prestations demandées à des fourchettes de prix nettement moins élevés et non défavorables aux intérêts de l'Administration.

L'article 4 du décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics précise bien pourtant que :

« les organes de la commande publique s'engagent à faire à tout moment un usage correct et responsable des deniers publics en déterminant de façon planifiée, coordonnée et précise leurs besoins afin d'être toujours en mesure de réaliser leur mission dans des conditions optimisées pour l'intérêt public et de le justifier ».

La Circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique apporte plus de précision dans son paragraphe X (10) consacré aux offres anormalement basses ou anormalement hautes et précise que :

« Sous peine de rejet systématique au niveau de la Commission des marchés ou du Contrôle Financier, la Commission d'appel d'offre (CAO) procède, lors de l'évaluation des offres, à la vérification de la moralité des prix proposés par l'attributaire provisoire du marché, par rapport à la mercuriale des prix publiée par l'ARMP ou le prix courant sur le marché, et justifie éventuellement l'acceptation de ces prix. »

Comme la procédure de passation est le marché de gré à gré, il revient à la PRMP d'exercer à la place de la CAO la vérification de la moralité des prix suivant les modalités exposées dans le Circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique.

La PRMP de la DGFAG, en ne consultant pas d'autres prestataires spécialisés dans le textile et qui auraient proposé de meilleures offres, a enfreint les normes d'éthique en matière de marchés publics, qui est pourtant préconisé par le Code des marchés publics en son article 88.

- Vice de procédure dans la réception du marché

Il est important de rappeler que l'autorité contractante ayant passé et notifié le marché au titulaire est la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG).

Cependant, au vu du procès-verbal de réception des articles commandés en date du 22 avril 2020, la PRMP ayant présidé la commission de réception est autre que celle ayant passé et notifié le marché au titulaire. Une situation confirmée lors de l'entrevue auprès de la PRMP de la DGFAG menée par la Cour le 14 juin 2021 qui a affirmé que la réception a été effectuée par la PRMP du Secrétariat Général du MEF.

Il faut souligner qu'à maintes reprises, la PRMP relevant du Secrétariat Général n'a pas voulu recevoir l'équipe de la Cour dans ses locaux.

Au vu de l'article 13.II du Code des Marchés Publics, la réception est l'acte juridique par lequel l'autorité contractante constate l'exécution de la totalité des prestations conformément aux prescriptions du marché. À cet effet, elle déclare accepter avec ou sans réserve la prestation, objet du marché.

Par ailleurs, l'article 13.IV dudit Code dispose que le prononcé de la réception est une obligation pour l'autorité contractante. Elle donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal signé par les membres de la commission de réception présidée par la Personne Responsable des Marchés Publics ou son représentant dûment mandaté.

L'autorité contractante ayant passé le marché est la DGFAG, ainsi la PRMP devant procéder à la réception des caches-bouches commandés doit relever de cette autorité contractante. Il s'en suit qu'un vice de procédure est constaté dans la procédure de réception des articles par la PRMP relevant du Secrétariat Général qui n'a pas qualité à cet effet.

Il importe de souligner que l'article 91.II du Code des marchés publics dispose que
« Constituent pour tout acteur de la commande publique des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir notamment (...) pris un acte ou une décision en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics ».

Par ailleurs, la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant Réorganisation et Fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire en son article 7 dispose qu'

« est passible des sanctions prévues à l'article 2 de la même loi le fait par toute personne d'avoir omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée (...). »

En outre, la PRMP relevant du Secrétariat Général n'ayant pas voulu s'entretenir avec les vérificateurs, le Code des marchés publics prévoit en son article 91 que

« Constituent pour tout acteur de la commande publique des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir notamment (...) fait obstruction à la conduite d'audits, enquêtes ou investigations (...) ».

De tout ce qui précède, la Cour décide la traduction des responsables en charge de la passation et l'exécution du marché ayant pour objet acquisition de 17 700 caches bouches avec logo devant les instances compétentes.

VI. Prix exorbitant dans l'acquisition de cinq marmites de type N°100 par la DIRAP Sofia

Référence marche :n°01-MJ/SG/DGAP/DRAP/AHY.20

Objet de la commande publique : Achat de cinq marmites de type N°100

Autorité contractante :DRAP de la région Sofia

Montant du marché :6 000 000 Ariary

La DIRAP de la région Sofia a effectué l'achat de cinq marmites de type N°100. Le montant du marché s'élève à 6 000 000 Ariary soit 1 200 000 Ariary l'unité.

À titre de comparaison, une acquisition de grandes marmites de capacité 300 L, objet de la convention n°003-/MSP/PRMP/UGPM/AD.2020 passée au niveau de la police nationale coûtait 450 000 Ariary l'unité. Ce qui représente un écart de 750 000 Ariary pour la même prestation. Ainsi, le marché devrait s'évaluer à 2 250 000Ariary, lequel constitue écart de 3 750 000 Ariary.

Sur le niveau de prix des marchés publics, l'article 4 du décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics précise pourtant que :

« les organes de la commande publique s'engagent à faire à tout moment un usage correct et responsable des deniers publics en déterminant de façon planifiée, coordonnée et précise leurs besoins afin d'être toujours en mesure de réaliser leur mission dans des conditions optimisées pour l'intérêt public et de le justifier ».

Et le Circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique de préciser que :

« Sous peine de rejet systématique au niveau de la Commission des marchés ou du Contrôle Financier, la Commission d'appel d'offre (CAO) procède, lors de l'évaluation des offres, à la vérification de la moralité des prix proposés par l'attributaire provisoire du marché, par rapport à la mercuriale des prix publiée par l'ARMP ou le prix courant sur le marché, et justifie éventuellement l'acceptation de ces prix. »

Comme la procédure de passation est le marché de gré à gré, il revient à la PRMP d'exercer à la place de la CAO la vérification de la moralité des prix suivant les modalités exposées dans le Circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique.

En conséquence, le marché n°01-MJ/SG/DGAP/DRAP/AHY.20 a été conclu à des prix abusifs. La commission de telle irrégularité expose les responsables à des sanctions

auprès du CDBF et ce, en vertu des dispositions de l'article 7 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, lesquelles prévoient que

« Est passible de la même sanction, le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir : (...) conclu des marchés ou conventions à des prix abusifs ».

Cependant, pour éviter que de telle irrégularité se produise, le code des marchés publics a octroyé à la PRMP une possibilité lui permettant de rejeter une offre. En effet, suivant les dispositions de l'article 48 du CMP, la PRMP peut rejeter une offre si elle conclut que le prix, compte tenu des autres éléments composant l'offre, est anormalement haut. Néanmoins, avant de rejeter l'offre, la PRMP doit demander préalablement par écrit les précisions et justifications qu'elle juge opportunes sur les éléments qui suscitent ses craintes. Par la suite, elle vérifie les justifications fournies et prend en compte toute information communiquée par le candidat en réponse à sa demande ainsi que, les informations contenues dans l'offre.

Toutefois, la mission n'a constaté aucune pièce attestant l'existence des diligences sus mentionnées.

Ainsi, la Cour décide la traduction des responsables de la passation et de l'exécution du marché ayant pour objet Achat de cinq marmites de type N°100 devant les instances compétentes.

VII. Exécution de la prestation avant notification de marché pour la désinfection du rez-de-chaussée de la CNAPS

Référence marché : n° AD-003-2020/CNAPS/PRMP

Objet de la commande publique : Désinfection du rez-de-chaussée de la CNAPS

Autorité contractante : CNAPS

Montant du marché : 13 707 154,4 Ariary

Après exploitation des documents de marché cités ci-dessus, il a été constaté des anomalies au niveau de l'établissement de l'ordre de service et le commencement des interventions du prestataire. En effet, la date de l'ordre de service est le 16 juin 2020 tandis que la première intervention de la société a commencé le 12 juin 2020. Interviewé sur place, le responsable du service des achats a reconnu qu'il y a eu effectivement un problème au niveau de l'établissement de ces deux documents. Comme argument à cette irrégularité, le responsable a avancé que des cas positifs ont été confirmés au sein de la Cnaps au cours de cette période et qu'il faille donc impérativement désinfecter les locaux.

La Cour tient à signaler que l'urgence sanitaire ne dispense pas les responsables des formalités nécessaires édictées par les lois et règlements bien que des mesures d'atténuation ont quand même été prises durant cette période d'exception dont les diverses notes et circulaires ministériels.

Selon l'article 3 du décret n° 2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques :

« La date apposée sur les pièces justificatives doit respecter la chronologie des événements se déroulant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques. »

Le respect de la chronologie permet une assurance élevée quant à l'authenticité des pièces justificatives et la régularité des opérations.

Ainsi, la Cour :

a) recommande à l'ordonnateur et à la PRMP de la CNAPS de respecter les dispositions textuelles dans la passation et l'exécution de commande publique.

b) décide la traduction des responsables de la commande publique auprès de la CNAPS devant les instances compétentes.

VIII. Réception de prestations incomplètes non conformes aux termes contractuels du marché pour les travaux d'entretien des bâtiments du Centre de traitement et d'isolement du CHRD sis à Moramanga

Référence du marché : Convention n°10-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID-19

Objet de la commande publique : travaux d'entretien des bâtiments du Centre de traitement et d'isolement du CHRD sis à Moramanga

Autorité contractante : Région Alaotra Mangoro

Montant du marché : 21 936 220, 00Ariary

L'objet du marché porte sur des travaux d'entretien des bâtiments dont les prestations consistent à la construction de sept (07) douches et de sept (07) WC.

L'une de ces douches a été construite dans l'enceinte du Tobim-Pahasalamana Olontsambatra Anna-Michelotte (TPOAM), centre de santé géré par les religieuses catholiques, sis à proximité du CHRD.

Lors des descentes sur site effectuées par l'équipe d'audit, il a été constaté l'absence d'équipements nécessaire à l'opérationnalisation de la douche en question, notamment l'absence de pomme de douche qui est bien définie dans les spécifications techniques du marché.

La PRMP a pourtant dressé un procès-verbal de réception technique, en date du 06 juillet 2020 sans aucune constatation d'inexécution de prestations prévues dans le marché.

Un procès-verbal de réception provisoire a été également dressé le 07 juillet 2020 sans qu'aucune réserve ne soit émise.

Il faut rappeler que, suivant les dispositions de l'article 13 du CMP :

« La réception est l'acte juridique par lequel l'autorité contractante constate l'exécution de la totalité des prestations conformément aux prescriptions du marché. À cet effet, elle déclare accepter avec ou sans réserve la prestation, objet du marché. (...) »

Par ailleurs, dans les Cahiers des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés publics de travaux fixé par l'Arrêté n°12578/ 2007/MFB modifiant l'Arrêté n° 14 501 / 06-MEFB fixant les documents-types pour appel d'offres et marchés publics de travaux du 30 juillet 2007, il est précisé en son article 41.1 que :

« la réception provisoire a pour but le contrôle et la conformité des travaux avec l'ensemble des obligations du Marché et, en particulier, avec les Spécifications Techniques (...) ».

En outre, l'article 41.2 stipule également que :

« les opérations de réception technique, préalables à la réception provisoire comprennent : (...) la contestation éventuelle de l'inexécution des prestations prévues au Marché »

L'article 41.3 de mentionner également qu'

« au vu du procès-verbal des opérations préalables de réception technique (...) la commission de réception (...) décide si la réception est ou non prononcée ou si elle est prononcée avec réserves ».

À l'article 41.7 des CCAG de préciser que :

« la réception provisoire entraîne le transfert de la propriété et des risques au profit du Maître de l'Ouvrage (...) »,

Or sans émission de contestation ni réserve sur les inexécutions de prestations, le titulaire n'est pas tenu d'exécuter les éventuelles prestations de finition du marché.

Le fait pour la PRMP de n'émettre aucune réserve sur la réception des travaux effectués alors que la douche construite dans l'enceinte du TPOAM n'est pas opérationnelle porte préjudice aux intérêts de la Région en tant qu'autorité contractante.

La loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics en son article 91 dispose bien pourtant que :

« constituent pour tout acteur de la commande publique des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir ignoré d'appliquer les dispositions des clauses contractuelles des marchés (...) ».

Ainsi, la Cour décide la traduction des responsables de la commande publique de la Région Alaotra Mangoro impliqué dans le marché de travaux d'entretien des bâtiments du Centre de traitement et d'isolement du CHRD sis à Moramanga devant les instances compétentes.

IX. Exécution de prestation avant notification par ordre de service de la Fourniture d'urgence d'effet d'habillement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA

Référence du marché :13/20-CUA/PRMP/UGMP

Objet de la commande publique : Fourniture d'urgence d'effet d'habillement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA

Autorité contractante : Commune Urbaine d'Antananarivo

Montant du marché : 13 500 000 Ariary

Après exploitation des documents de marché de la Commune Urbaine d'Antananarivo ayant pour objet la fourniture d'urgence d'effets et habillements dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, les vérificateurs ont constaté que l'ordre de service a été établi postérieurement à la prestation de fournisseur.

En effet, le procès-verbal de réception date du 24 juin 2020 alors que l'ordre de service a été notifié le 9 juillet 2020. Il y a donc commencement de prestations avant notification par ordre de service.

Selon l'article 3 du décret n° 2016-025 définissant les principes généraux régissant définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques du 19 janvier 2016 :

« La date apposée sur les pièces justificatives doit respecter la chronologie des évènements se déroulant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques. »

De ce qui précède, la responsabilité de l'ordonnateur ainsi que de la PRMP sont ainsi engagées.

La Cour décide la traduction des responsables de la commande publique de la CUA dans l'exécution du marché n°13/20-CUA/PRMP/UGMP devant les instances compétentes.

X. Exécution de prestation avant conclusion de contrat pour la Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au covid 19 dans les guichets publics du SRSP Menabe

Référence marche : AD 003 -2020 MEF /SG /PRMP -MENABE

Objet de la commande publique : Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au covid 19 dans les guichets publics du SRSP Menabe

Autorité contractante : MEF/ PRMPMenabe

Bénéficiaire : service régional solde et pensions Menabe

Montant du marché : 1 200 000 Ariary

Par achat direct n° AD 003 -2020 MEF /SG /PRMP –MENABE, il a été procédé un achat de fourniture de produits d'hygiène pour faire face au COVID-19 dans les guichets publics du SRSP Menabe par la PRMP région Menabe rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances d'un montant de 1 200 000 ARIARY.

Le contrôle documentaire réalisé par les vérificateurs a permis de constater que la prestation a commencé alors que le contrat n'a pas encore été signé et approuvé par l'autorité contractante à savoir la PRMP.

En effet, les dates de signature et de notification du marché au titulaire sont le 08 mai 2020 alors que, la date de réception des fournitures est le 05 mai 2020.

Selon l'article 7 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du CDBF :

« – Est passible de la même sanction le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir : ordonné l'exécution de prestations ou de travaux avant la conclusion de contrats administratifs, de conventions ou de marchés réglementaires, sauf sur ordre de l'autorité contractante, dans les conditions fixées par la réglementation».

Aussi, La Cour décide la traduction des responsables de l'exécution du marché de Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au covid 19 dans les guichets publics du SRSP Menabe devant les instances compétentes.

SECTION 2. Sur les marchés payés au niveau des régies

I. Non production des pièces règlementaires à la Cour

Concernant le rappel des attributions respectives des acteurs publics, la circulaire n°001-MEF/ARMP/2020 du 21 août 2020 sur les mesures de régulation des marchés publics pour la relance économique, a énuméré que les opérations se rapportant aux prescriptions des dépenses sont du domaine exclusif des acteurs budgétaires sous l'égide de l'Ordonnateur secondaire, dont précisément : l'émission de bon de commande par l'Ordonnateur et la certification de service fait par le GAC.

Sur les pièces qui ont été produites à la Cour, il a été constaté que, généralement, seuls les bons de commande et les ordres de services ont été transmis afin de justifier les dépenses de marché. Le reste des documents relatif aux marchés tel que : l'acte d'engagement, les PV de réception, et autres pièces de nomination sont introuvables. De ce fait, les documents disponibles ne permettent pas d'identifier la PRMP responsable de chaque achat qui devait assurer la conduite des procédures de passation et d'exécution des marchés.

À l'issue des descentes effectuées auprès des Ordonnateurs et des GAC du BNGRC et du Service d'Appui institutionnel, il a été constaté la non-existence des pièces règlementaires relatives à l'ensemble des marchés payés au niveau des régies.

Toutefois, l'article 6 du décret n°2020-1676 du 23 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement précise que :

« les pièces justificatives originales telles que les documents de marchés sont détenus et conservés par l'ordonnateur secondaire aux fins de contrôle et d'audit par les organes compétents. »

De ce fait, en tenant compte de la nature transversale des dépenses exécutées au niveau des régies d'avance uniques et exceptionnelles, il appartient à l'ordonnateur de chaque dépense d'émettre soit les bons de commande, soit les ordres de service selon le cas.

Au vu des bons de commande ou ordres de service transmis à la Cour, le tableau suivant résume la liste des commandes publiques réalisées et payées au niveau des régies dont les pièces justificatives sont incomplètes :

Tableau n°16. Liste des commandes publiques payées au niveau des régies d'avance uniques et exceptionnelles insuffisamment justifiées

OBJET DE LA DEPENSE	MONTANT	REFERENCE BC /OS
DIVERSES ENTREPRISES FRANCHES	3 393 750 000,00	Sans numéro
TSIASISA SY TSARAMASO	415 500 000,00	N°0847302
ACHAT SUCRE	346 500 000,00	N°0847322

Achat TV LED 62" SMART Samsung	11 956 520,00	BC : 002720 DU 30 JUIN 2020
Achat 02 machines à laver 9kg	3 097 000,00	Bon de commande n°004-0907/AIN du 09/07/2020
Achat 04 machines à laver 9kg	6 194 000,00	Bon de commande n°005-1407/AIN du 14/07/2020
Achat 57 caissons mobiles	16 746 847,95	BC : 006/DCC/N/LUX/06/2020 du 30 juin 2020
Achat 36 chaises visiteurs	7 733 232,00	BC : 002/DCC/N/LUX/06/2020 du 30 juin 2020
Achat 200 tables mélaminés	67 600 000,00	Bon de commande n°0995558/B1
Achat 300 chaises T6	26 100 000,00	Bon de commande n°0995557/B1
Achat 300 Lits 01 place-90*190cm et 300 chevets	189 800 001,00	Bon de commande n°2020/07/032 TROPICAL WOOD du 11/07/2020
Achat 02 Tables de réunion SELLEX pour Village VOARA	29 149 200,00	BC : 01BC/PRM/SGP/07/2020 du 01 juillet 2020
Travaux de réhabilitation du Laboratoire sis à l'hôpital Manarapenitra Toamasina	48 172 320,00	BC 2020/05/020
Travaux de peinture - Laboratoire d'Analyses Médicales Malagasy (LA2M) sis à Androhibe	14 882 000,00	BON DE COMMANDE 001020 du 29 mai 2020
Travaux de carrelage - Laboratoire d'Analyses Médicales Malagasy (LA2M) sis à Androhibe	5 156 000,00	BON DE COMMANDE 001220 du 29 mai 2020
Travaux de peinture - LA2M Androhibe	8 068 000,00	BON DE COMMANDE 3320 DU 10 JUIN 2020
Travaux de peinture - CTC Village VOARA	15 504 000,00	BC : 003320 du 30 juin 2020
Travaux de réhabilitation - CTC 19 Palais des sports Mahamasina	46 331 136,00	Bon de commande n°2020/08/052 MITEA du 18/07/2020 et Bon de commande n°2020/08/053 MITEA du 25/07/2020
Travaux de réhabilitation du centre d'isolement avec sas extérieur sis à Ivato	28 851 670,80	BC : 2020/08/051 du 08/05/20
Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY	38 000 000,00	OS n°01 du 1 ^{er} juillet 2020
Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY	143 883 000,00	OS n°01 du 1 ^{er} juillet 2020
Réhabilitation et aménagement - usine et entrepôt PHARMALAGASY	2 400 000 000,00	OS n°02 du 16 ^{er} juillet 2020
Achat de protection en tissus en trois couches (Solde 50% sur 1 000 000 unités)	750 000 000,00	Bon de commande n°005/BC/2020/CCOovid19
Facture achat masques - Solde final : 50% (1 000 000 pièces x 1 000 Ariary)	500 000 000,00	Bon de commande n°001/BC/2020/CCOovid19
Facture achat masques - Solde final : 50% (630 000 pièces x 1 500 Ariary)	472 500 000,00	Bon de commande n°009/BC/2020/CCOovid19
Facture achat masques - Solde final : 50% (400 000 pièces x 1 500 Ariary)	300 000 000,00	Bon de commande n°016/BC/2020/CCOovid19
Facture achat masques - Solde final : 50% (300 000 pièces x 1 500 Ariary)	225 000 000,00	Bon de commande n°004/BC/2020/CCOovid19
Facture achat masques - Solde final : 50% (350 000 pièces x 1 250 Ariary)	218 750 000,00	Bon de commande n°013/BC/2020/CCOovid19
Confection 150 000 caches bouches modèle Grenoble (solde final 50%)	225 000 000,00	BON DE COMMANDE 010/BC/2020/CCOovid19

Achat HP Desktop pro G2 MT i38100 4gb/500 PC +V214,7	282 650 400,00	Bon de Commande 855179/B1 DU 10 AVRIL 2020
Achat virokil BD (désinfectant) - 5 litres	114 674 400,00	BC 0659061 DU 21 AVRIL 2020
Achat virokil BD (désinfectant) - Quantité 5 309,00	114 674 400,00	BC 0659065 DU 14 MAI 2020
TOTAL	10 466 224 127,75	

Source : Pièces transmises par les régisseurs à la Cour

En tenant compte de la responsabilité incombant aux ordonnateurs, la liste des pièces qu'ils doivent produire pour justifier chaque dépense est définie par les dispositions du décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics, et 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. Il est important de remarquer que les pièces justificatives doivent être produites de manière exhaustive et obligatoire suivant les dispositions du décret n° 2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques.

En l'absence d'acte d'engagement et/ou d'un bon de commande et/ou d'un ordre de service, aucune pièce ne peut justifier l'existence d'une « commande publique », générateur d'un engagement financier. Ainsi, tout règlement y afférent par le Régisseur est irrégulier. Le tableau suivant donne la liste des dépenses irrégulières payées au niveau des régies.

Tableau n°17. Liste de paiement de dépenses de marchés irrégulières auprès des régies d'avance uniques et exceptionnelles

OBJET DE LA DEPENSE	MONTANT	REFERENCE DES PIECES EXISTANTES
Douche pour malade, douche pour médecin, WC plastique PREFE, peinture et électricité, séparation en châssis fixé ALU, potence	151 537 898,00	Facture n°019/MIT/20200712/CTC Palais du 11/07/2020 -Bordereau de détail quantitatif et estimatif du 11 /07 /2020
Lit d'hôpitaux	160 200 000,00	Facture n°FA2020203
Chevet	30 000 000,00	Facture n°FA2020205
Désinfection bureaux MEF Antananarivo	162 840 120,00	053/RH/DSF/20 du 28 mai 2020
Travaux de construction toilette Andohatapenaka I-2,4 Lot n°01	153 219 100,00	001/MIT/02042020/TOILETTES-ANDOHATAPENAKA
Travaux de construction toilette Andohatapenaka I-3,5 Lot n°02	114 369 300,00	REÇU DE PAIEMENT DU 07 AVRIL 2020
Achat TV LED 62" SMART Samsung	11 956 520,00	FACTURE N 12 DU 01 JUILLET 2020
Achat armoires, vestiaire, table de bureau pour village VOARA	21 521 739,18	FACTURE 0000932 DU 30 JUIN 2020
Achat 57 caissons mobiles	16 746 847,95	FACTURE FE 001422 DU 30 JUIN 2020
Achat de 1,000 concentrateurs, 20,000 tubes et 10,000 masques d'oxygène	3 243 756 532,80	Facture pro forma n°PS-520200711 du 12 juillet 2020

Achat HP Desktop pro G2 MT i38100 4gb/500 PC +V214,7	282 650 400,00	Facture TKN -VSI -JCR -180/20 DU 17 AVRIL 2020
Achat ordinateur de bureau complet x 116	215 760 000,00	FACTURE -N°N731A
Achat 44 Ordinateurs pour les Fokontany	84 216 000,00	INVOICE No. T18377
Achat virokil BD (désinfectant) - 5 litres	114 674 400,00	FAC-20AMB004537 DU 22 MAI 2020
Achat virokil BD (désinfectant) - Quantité 5 309,00	114 674 400,00	FAC-20AMB005012 DU 27 MAI 2020
TOTAL	4 878 123 257,93	

Source : Pièces transmises par les régisseurs à la Cour

En conséquence, les dépenses totales d'un montant de 4 878 123 257,93 Ariary sont irrégulières dont :

- de 504 578 018,00 Ariary auprès de la régie créée par Arrêté 7486/2020-MEF/SG/DGFAF/SAI du 24 mars 2020 ;
- de 267 588 400,00 Ariary auprès de la régie créée par Arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 ;
- de 4 105 956 839,93 Ariary auprès de la régie créée par Arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020.

De tout ce qui précède, pour les paiements ayant fait l'objet de contrôle, La Cour émet des réserves sur :

- (a) la conformité des livraisons par rapport à la commande publique initiale et (b) l'exercice effective et régulière par les acteurs de la commande publique de leurs attributions, en raison de l'absence des documents de marché, pour les dépenses d'un montant total de 10 466 224 127,75 Ariary ;
- la régularité des paiements effectués auprès des régies d'avance uniques et exceptionnelles d'un montant total de 4 878 123 257,93 Ariary, en raison de l'absence de pièce justifiant l'existence réelle d'une commande publique.

Quant aux dépenses non couvertes par le contrôle d'un montant total de 19 908 263 008,74 Ariary payées au niveau des régies, la Cour émet des doutes sur leurs régularités, dont :

- * 603 447 580,56 Ariary payées au niveau de la régie créée par Arrêté 7486/2020-MEF/SG/DGFAF/SAI du 24 mars 2020,
- * 1 573 452 665,00 Ariary payées au niveau de la régie créée par Arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020,
- * et 17 691 342 763,18 Ariary payées au niveau de la régie créée par Arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020,

notamment sur :

- l'existence réelle d'une commande publique ;
- l'identité des acteurs responsables de la commande publique et par conséquent leurs responsabilités respectives ;
- l'objet, la nature, la quantité, les spécifications et le prix de l'achat ;
- ainsi que sur les modalités d'exécution de la commande.

II. Suspicion d'Abus de fonction, de faux en écriture publique et de corruption dans le dossier de marché relatif à la réhabilitation du centre d'isolement d'Ivato

Le Conseil des Ministres du 5 et 7 février 2020, a validé la réhabilitation du centre d'isolement à Ivato destiné à accueillir les voyageurs en provenance des zones exposées à des risques épidémiologiques. Le budget relatif à la réhabilitation est octroyé par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et géré au niveau du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) pour le Ministère de la Santé Publique (MINSANP). À cet effet, un arrêté n°7831/2020/MEF/MID portant création d'une régie d'avance unique et exceptionnelle auprès du BNGRC relatif au paiement des dépenses au niveau du compte tiers 46778 a été créé et co-signé par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) le 08 avril 2020.

Le marché n°01/20-MSANP/PRMP/UGPM en question, ayant pour objet les "Travaux de réhabilitation de centre d'isolement avec SAS extérieur dans le cadre de la mobilisation contre l'épidémie de COVID-19 au services des vigilances sanitaires aux frontières à IVATO" d'un montant Ar 264 999 097 a été conclu avec la société MITEA SARL, suivant la procédure de marché de gré à gré. La réception provisoire des travaux a été effectuée le 22/04/2020 d'après le Procès-verbal n°24/20-MSANP/PRMP/UGPM. Les dépenses y afférentes ont été payées au niveau du régisseur du MINSANP.

Suite à la vérification sur place effectuée par la Cour des Comptes, les points suivants ont été constatés :

- Le centre d'isolement n'a jamais été utilisé par l'État suite à sa réhabilitation, même étant opérationnel ;
 - Le centre d'isolement n'a pas encore été réceptionné à titre définitif ;
 - La réhabilitation du centre a connu une augmentation et une diminution de la masse des travaux. Après vérification et calcul, les modifications de la masse des travaux ne nécessitaient plus l'établissement d'un avenant car elles ne dépassaient pas les 20% prévues dans l'article 9 de la convention n°01/20-MSANP/PRMP/UGPM.
- Passation irrégulière d'un avenant**

Pourtant, un avenant relatif à la réhabilitation dudit centre a été payé auprès du régisseur de la Direction de l'Audit Interne (DAI) pour un montant d'Ar 28 851 670,80. Un bon de commande (BC) n°2020/08/051 MITEA a été envoyé à l'entreprise MITEA le 8 mai 2020 par le Directeur de la Communication et des Relations Publiques de la Présidence de la République, 16 jours après la réception provisoire des travaux.

L'instruction a permis de remarquer que, l'établissement de l'avenant n'a pas respecté les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

Aucun document n'a justifié la nécessité de réaliser des travaux supplémentaires et/ou des modifications sur les travaux déjà réceptionnés pouvant faire l'objet d'un avenant, alors que l'article 70 du CMP dispose que :

"Un avenant est un écrit constatant un accord de volonté des parties au marché et ayant pour objet de modifier une ou plusieurs des dispositions dudit marché (...)".

- Défaut de qualité à contracter un avenant

L'avenant a été passé par le Directeur de la Communication et des Relations Publiques de la Présidence de la République, une autorité autre que l'autorité contractante initiale du marché, le MINSANP. Alors que l'article 3.2 du CCAG, en ce sens, prévoit que :

" Les modifications au Marché donnent lieu à un avenant signé entre l'Entrepreneur ou son représentant habilité et le Maître de l'Ouvrage représenté par la Personne Responsable des Marchés Publics, lorsqu'elles ne peuvent être effectuées en application de dispositions déjà prévues par le Marché ou portent sur un élément déterminant de l'accord des parties. (...)".

- Changement dans la masse des travaux ne justifiant pas la conclusion d'un avenant

Suite au contrôle de vérification sur place de la Cour, aucun avenant n'était plus nécessaire pour ledit centre qui a été totalement achevé car les modifications ne dépassaient pas les 20% prévues par le CCAP. L'article 15 du CCAG prévoit à ce point que

" (...) La passation d'un avenant est obligatoire dès que le changement dans la masse des travaux, excède les variations maximales prévues par le CCAP et, en tout état de cause, lorsque ces variations excèdent vingt pour cent de la masse initiale (...)".

D'ailleurs, l'article 9 de la CCAP du présent marché spécifie que l':

"Augmentation du montant du marché : En application des dispositions du CCAG Travaux lorsque le montant des prestations exécutées atteint le montant prévu par le marché, le titulaire poursuit les travaux dans la limite d'une augmentation de 20% du montant contractuel du marché. Au-delà de cette limite, la poursuite de l'exécution des prestations est subordonnée à la conclusion : d'une décision de poursuivre par l'Autorité contractante ou son représentant ou d'un avenant au marché, conclu de commun accord entre l'Autorité contractante et le titulaire (...)".

En effet, sachant que le montant initial des travaux est de 264 999 097 Ariary, un avenant ne peut être établi que pour des modifications et travaux supplémentaires supérieurs à 52 999 819,40 Ariary alors que l'avenant a été conclu pour un montant de 28 851 670,80 Ariary.

- Défaut d'authenticité du PV de réception objet de l'avenant

Le PV de réception des travaux relatifs à l'avenant n'est autre que celui du marché initial n°24/20-MSANP/PRMP/UGPM du 22 avril 2020, mais de dates différentes, ce qui met en doute l'authenticité du PV de réception du 28 juillet 2020 et la réalisation effective des travaux objets de l'avenant.

Une infraction réprimée par les articles 146 et 148 du code pénal qui disposent que :
"Sera puni des travaux forcés à perpétuité, tout fonctionnaire ou officier public qui, en rédigeant des actes de son ministère, en aura frauduleusement dénaturé la substance ou les circonstances, soit en écrivant des conventions autres que celles qui auraient été tracées ou dictées par les parties, soit en constatant comme vrais des faits faux, ou comme avoués de faits qui ne l'étaient pas." Et « Celui qui aura fait sciemment usage des actes faux sera puni de la peine prévue pour le faussaire ».

- Aucuns travaux réalisés au titre de l'avenant

Dans le cadre des travaux de contrôle menés par la Cour le 27 avril 2021, après entrevue avec la PRMP du MSANP, elle a affirmé qu'aucuns travaux n'ont été réalisés au niveau du centre d'isolement depuis la réception provisoire du 22 avril 2020.

Néanmoins, après vérification et prise de mesure des travaux réalisés, il a été constaté que les spécifications mentionnées dans l'avenant diffèrent de celles relevées sur place. En effet, les travaux objet de l'avenant ne représentaient pas les modifications de la masse des travaux constatées lors de la descente sur terrain. La nature des travaux concernait des travaux qui sont déjà intégrés dans la construction initiale en se référant au Bordereau de détail quantitatif et estimatif en date du 08 mai 2020 produit par l'entreprise MITEA.

Il ne s'agit pas non plus d'un marché complémentaire car les prestations figurent parmi le marché initialement conclu, attendu que, le CMP dispose en son article 39 que :

" Le marché complémentaire est un marché distinct du marché initial mais attribué au même titulaire. Le recours aux marchés complémentaires n'est possible qu'aux conditions cumulatives suivantes : (...) les prestations ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais, suite à la survenance d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, elles sont devenues nécessaires à la bonne exécution des prestations(...)".

Tableau n°18. Liste des travaux objets de l'avenant par rapport au marché initial

Code	Intitulé	Bordereau de détail quantitatif et estimatif du marché initial (Extrait de celui correspondant à l'avenant)			Bordereau de détail quantitatif et estimatif rattaché à l'avenant			Observations
		Nombre/Quantité (ml)/Surface	Prix unitaire	Total	Nombre/Quantité (ml) / Surface (m2)	Prix unitaire	Total	
Travaux préparatoires								
04	Démolition maçonnerie de brique pour fenêtre	2,8	50 000,00	140 000,00	33,8	54 000,00	1 825 200,00	En général, les prix unitaires appliqués à l'avenant ont augmenté par rapport au marché initial
Ouvrages en superstructure								
04	Maçonnerie de briques pleines, épais 22 cm (m2) avenant : pour murette postérieure, véranda marché initial pour mur et couloir extérieurs	111,85	45 200,00	5 055 620,00	18,7	48 816,00	912 859,20	Ces ouvrages en plus sont déjà compris dans le marché initial
05	Maçonnerie de briques pleines, épais 11 cm pour toilette salle mixte (m2) avenant : pour toilette salle mixte marché initial: pour cloison et bloc sanitaire de SAS, toilette	36,4	25 900,00	942 760,00	22,54	27 972,00	630 488,88	
06	Enduit au mortier de ciment (m2) pour mur extérieur et intérieur, face apparente du béton, face extérieure de moellons	353	11 800,00	4 165 400,00	82,48	12 744,00	1 051 125,12	
06/408	Revêtement vertical en carreaux de faïence (20cm*60cm) Avenant: pour WC et douche salle mixte marché initial : WC et douche pour SAS	53,26	92 800,00	4 942 528,00	9,825	100 224,00	984 700,80	
Charpente-plafonnage-couverture								
01	marché avenant: Fourniture et pose de couverture plafond en placo pour SAS avec bloc sanitaire (m2) marché initial: Fourniture et pose de couverture en tôle nervurée pour SAS avec bloc sanitaire (m2)	77,2	52 000,00	4 014 400,00	26,08	124 200,00	3 239 136,00	111,7 m2 surface utilisé lors de la réalisation du marché initial soit 34,5 m2 de plus, qui est plus que la surface de l'avenant
	Menuiserie métallique - aluminium - bois						-	

03/802	Fourniture et pose de bloc de porte iso plane pour toilette	12	514 500,00	6 174 000,00	4	555 660	2 222 640,00	15 portes ont été installées lors de la réalisation du marché initial au lieu de 12 (soit 3 portes de plus) : une quantité augmentée de 1 par rapport à l'avenant
	Plomberie sanitaire							
10	Adduction d'eau chaude en PPR, chauffe-eau électrique 100L pour les points d'eau				2	7 020 000,00	14 040 000,00	Aucun chauffe-eau relevé lors du contrôle de matérialité
11	Suppression vanne de pression à l'intérieur du nouveau SAS (fft)				1	2 700 000,00	2 700 000,00	
	Peinture							
101	avenant: Peinture plastique pour intérieur pour toilette salle mixte (m2) marché initial: Peinture plastique pour intérieur pour faces intérieures des murs d'isolement et extension pour SAS, plafond, peinture extérieure du bâtiment (m2)	1270	7 500,00	9 525 000,00	82,48	8 100,00	668 088,00	aucune observation relevée sur ce point lors du contrôle de matérialité, pourtant, a fait l'objet d'avenant
102	Fourniture et application enduit de peinture pour faces intérieures des murs d'isolement et extension pour SAS, plafond, peinture extérieure du bâtiment (m2)	762	9 500,00	7 239 000,00	56,28	10 260,00	577 432,80	aucune observation relevée sur ce point lors du contrôle de matérialité, pourtant, a fait l'objet d'avenant
							28 851 670,80	

Source : Bordereau de détail quantitatif et estimatif et Bordereau de détail quantitatif et estimatif (travaux supplémentaires) du 08/05/2020

De par ce tableau, à part les nouveaux travaux relatifs à la plomberie sanitaires (code 10 et 11), il est important de remarquer que les prix unitaires des travaux du marché initial ont augmenté en moyenne de 22,54% pour l'avenant.

- Défaut de qualité de la personnalité ayant effectué la certification du service fait

La facture n°021/MIT/01092020/AVENANT ISOLEMENT – IVATO en date du 01/09/2020 comporte la mention " service fait et Bon pour paiement" par une personnalité de la Présidence de la République. Toutefois, la certification du service fait des travaux rattachés au marché initial a été effectuée par un GAC auprès du Ministère de la Santé qui est l'autorité contractante. En ce sens, l'article 418 du décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics du 4 janvier 2005 stipule que : "Gestionnaire d'activités - Il se charge de la certification des services faits ou des fournitures reçues".

Par ailleurs, l'article 416 dudit décret stipule que « *Chaque activité est géré par un gestionnaire d'activités qui coordonne les activités dont les SOA se chargent de la réalisation de ces activités.* »

De tout ce qui précède, il est déduit que, la société MITEA n'a jamais effectué les travaux relatifs à l'avenant et qu'ils sont considérés comme fictifs. Par ailleurs, des suspicions d'abus de fonction, de faux et usage de faux en écriture publique et corruption ont été pratiquées par les acteurs pour rendre les travaux de l'avenant comme existants et d'obtenir un paiement.

En ce sens, les vérificateurs tiennent à rappeler que l'article 26 de la loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption du 1er juillet 2016 dispose que "Les dispositions de l'article 179.1 du Code pénal malagasy sont modifiées et complétées comme suit :

« Art. 179.1 - De l'abus de fonctions Sera puni de 2 à 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 million à 10 millions Ariary, ou de l'une de ces deux peines seulement, le fait par un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois et règlements(...) ».

Par ailleurs, l'article 7 de la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière dispose qu'

« Est passible de la même sanction le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir : (...) Omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée ».

De plus, les dispositions des articles 88 et 89 de la loi n°2016-055 portant code des marchés publics (CMP) du 25 janvier 2017 disposent respectivement que :

" Toutes les parties impliquées dans la passation et l'exécution des marchés publics sont tenues d'observer les normes d'éthique les plus élevées. À cet effet, elles sont tenues au respect des dispositions du Code d'éthique des Marchés Publics qui sont fixées par voie réglementaire" et "(...) La mission du comité d'éthique est d'instruire les cas de non-respect de l'éthique des marchés publics. À ce titre, il est chargé de :

- prendre des décisions sur les demandes d'exclusion de la participation aux marchés publics,*
- prononcer des sanctions administratives à l'encontre de tous organes de la commande publique ou toutes autres personnes ou organismes intervenant dans la préparation, la passation ou l'exécution des marchés publics, ayant porté atteinte à la réglementation des marchés publics".*

Enfin, les articles 90 et 91 du même CMP disposent respectivement que

"Constituent pour tout soumissionnaire ou titulaire de marché, des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir notamment : (...) participé pendant l'exécution du marché à des actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la réglementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante ; (...) -procédé à des pratiques en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics (...)" et "Constituent pour tout acteur de la commande publique des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir notamment : (...) été complice, pendant l'exécution du marché, d'actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante, contraires à la réglementation applicable en matière de marchés publics et susceptibles d'affecter la qualité des prestations ou leur prix ainsi que les garanties dont bénéficie l'autorité contractante ; pris un acte ou une décision en violation des règles et procédures relatives à la passation et ou l'exécution des marchés publics (...)".

La Cour décide la traduction des responsables de la commande publique, objet de l'avenant par bon de commande n°2020/08/051 du 08 mai 2020, devant les instances compétentes.

La Cour propose également à l'ARMP l'exclusion de l'entreprise en charge de l'exécution de l'avenant à la participation aux marchés publics.

III. Décaissement non justifié au profit de « TropicMad SA » soumissionnaire à la production de caches bouches, d'un montant de 125 000 000,00 Ariary

Le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, suivant le document intitulé « Liste des entreprises textiles ayant soumissionné à la production de masques en tissu suivant le protocole du CHU Grenoble-Alpes » signé par le Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a

procédé à l'acquisition de 5 000 000 caches bouches auprès des entreprises textiles du pays, soit auprès de 16 entreprises franches et auprès du GFEM.

Le montant total de la commande publique s'élève à Ar 6 787 500 000,00. Les quantités offertes par chaque entreprise textile ainsi que les montants respectifs des achats sont détaillées dans le document « Liste des entreprises textiles ayant soumissionné à la production de masques en tissu suivant le protocole du CHU Grenoble-Alpes ».

Le règlement de ces entreprises s'opère comme suit : 50% à la commande et 50% à la livraison totale, soit Ar 3 393 750 000,00 payé à la commande et Ar 3 393 750 000,00 payé à la livraison. Le paiement est opéré après établissement d'un bon de décaissement.

Ainsi, pour le premier règlement, un bon de décaissement d'Ar 3 393 750 000,00 a été émis.

Le règlement de la première tranche est effectué auprès du régisseur du MEF/DAI nommé par Arrêté n°7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020. Une fois les prestations achevées, la deuxième tranche de règlement est payée auprès du régisseur du MEF/DAI nommé par Arrêté n°8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020.

Chacune des entreprises soumissionnaires a envoyé une facture pro-forma en vue d'émission de bon de commande par le CCO Covid-19 pour le décaissement de la première moitié, et une facture définitive ainsi que des bons de livraisons pour le décaissement de la moitié restante.

Le tableau ci-dessous montre les entreprises textiles qui ont soumissionné ainsi que leurs factures pro-forma et leurs factures définitives.

Tableau n°19. Récapitulatif des entreprises textiles ayant soumissionné à la production de caches-bouches (en Ariary)

N°	ENTREPRISE	Quantité	Prix unitaire	Montant total	Factures pro-forma	Factures définitives
1	Aquarelle group	1 000 000,00	1 000,00	1 000 000 000,00	Facture pro-forma du 06/04/2020	Facture du 06/04/2020
2	TropicMad SA	250 000,00	1 000,00	250 000 000,00	Facture pro-forma n°19-20/04-01-01 du 10/04/2020 pour une quantité de 100 000 caches bouches	NON DISPONIBLE
3	Mta	120 000,00	1 500,00	180 000 000,00	Facture pro-forma n°001CVD/04/2020 du 10/04/2020	Facture n°002CVD/FA/04/2020 du 30/04/2020
4	Fouwaysknits SARLU	300 000,00	1 500,00	450 000 000,00	Facture pro-forma n°001/FKS/2020 du 10/04/2020	Facture n°003/FKS/2020
5	Compagnie Malagasy de Textile SARL	1 000 000,00	1 500,00	1 500 000 000,00	Facture pro-forma du 07/04/2020	Facture suivant BC n°005/BC/2020/CCOcovid19 du 27/05/2020

6	Festival SA	100 000,00	1 500,00	150 000 000,00	Facture pro-forma n°FE 005/20 du 08/04/2020	Facture n°064/20 du 23/04/2020
7	Acacia confection	100 000,00	1 500,00	150 000 000,00	Facture pro-forma du 08/04/2020	Facture n°2704a,c/20 du 27/04/2020
8	ENTREPRISE PILIER	30 000,00	1 500,00	45 000 000,00	Facture pro-forma du 10/04/2020	Facture n°2/22/20 du 22/04/2020
9	Actual textiles	630 000,00	1 500,00	945 000 000,00	Facture pro-forma n°031-2020 du 10/04/2020	Facture n°031-2020 du 12/05/2020
10	Loi Confection	300 000,00	1 500,00	450 000 000,00	Facture pro-forma n°017/20 du 10/04/2020	Facture n°111MQ/20 du 15/05/2020
11	Epsilon	50 000,00	1 500,00	75 000 000,00	Facture PRF 2020/006 du 10/04/2020	Facture n°L2020/188 du 27/04/2020
12	Original confection mada SARL	100 000,00	1 500,00	150 000 000,00	Facture pro-forma du 10/04/2020	Facture N°LOCAL 006 OCM-20 du 30/04/2020
13	Karina SA	350 000,00	1 250,00	437 500 000,00	Facture pro-forma n°001/KS/20 du 10/04/2020	Facture n°008/KS/20 du 15/04/2020
14	Max Malagasy Company (MAX-MC)	100 000,00	1 500,00	150 000 000,00	Facture pro-forma n°200402 du 08/04/2020	Facture n°200506 du 15/05/2020
15	Mazava Sportswear SARLU	100 000,00	1 500,00	150 000 000,00	Facture pro-forma MZV-N°02/20 du 10/04/2020	Facture N°MZV-N°04/20 du 04/05/2020
16	Cottonline SA/ SOCOTA	400 000,00	1 500,00	600 000 000,00	Facture pro-forma du 08/04/2020	BL N°0036823/F - 0036822/F - 0036636/F
17	GFEM	70 000,00	1 500,00	105 000 000,00	Facture pro-forma du 10/04/2020	Facture du 25/04/2020
	TOTAL	5 000 000,00		6 787 500 000,00		

Source : Pièces transmis par les régisseurs à la Cour

Il est constaté pourtant que pour l'entreprise franche TROPIC MAD S.A, à part la facture pro-forma n°19-20/04-01-01 du 10 avril 2020 d'un montant de 100 000 000 Ar pour une quantité de 100 000 caches bouches, aucune facture définitive ni bon de livraison n'a été produite.

En effet, au vu de l'état récapitulatif des dépenses payées auprès de la régie du MEF/DAI en charge du paiement de la deuxième tranche, aucun prestataire dénommé TROPIC MAD S.A n'est bénéficiaire des paiements opérés sur cette régie. Pourtant, l'entreprise est parmi les bénéficiaires du décaissement initial à hauteur de 50%. En cas de non-exécution des prestations, un décaissement initial non justifié est constaté ainsi au profit de l'entreprise TROPIC MAD S.A, payé sur la régie du MEF/DAI en charge du paiement de l'avance.

Le non-paiement du prestataire auprès du régisseur en charge du paiement de la deuxième tranche signifie que soit l'entreprise n'a pas exécuté les prestations, soit son paiement a été différé.

Il faut souligner que l'article 5 du décret n°2020-1276 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du Fonds de riposte à la pandémie covid-19 et fixant les modalités de son fonctionnement stipule que :

« (...) le régisseur est personnellement et pécuniairement responsable des opérations effectuées par ses soins. La non justification de ses opérations (...) et les irrégularités constatées sont ainsi passibles de mise en débet. »

En effet, si le décaissement initial au profit de l'entreprise TROPIC MAD S.A est non justifié, le régisseur du MEF/DAI responsable de ce paiement est passible de débet.

Ainsi, la Cour émet des doutes sur la matérialité de la prestation objet du décaissement initial d'un montant de 125 000 0000 Ariary au profit de TROPIC MADA SA.

CONCLUSION

Le contrôle des marchés publics passés dans le cadre de la riposte à la pandémie Covid-19, a permis la vérification des commandes publiques d'un montant total de 23 595 002 396,21 Ariary⁴⁶ sur un total de 56 333 207 081,95 Ariary⁴⁷. Ainsi, la Cour a pu réaliser la vérification de 41,88% des marchés exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid-19 pendant l'exercice 2020.

L'opinion de la Cour formulée dans le cadre de ce contrôle se focalise ainsi sur les constats réalisés sur la base de cette proportion de marchés contrôlés, pour les marchés issus des deux bases de données transmises à son niveau.

Ainsi, par rapport aux objectifs préalablement fixés, à l'issu du contrôle :

a) Pour les marchés inscrits sur SIG-MP :

- Premièrement, au niveau des départements ministériels centraux et établissements publics nationaux, la formulation des besoins émane des services opérationnels d'activités. Quant aux collectivités territoriales décentralisées et les services déconcentrés, cette formulation se base sur les décisions prises au niveau des Centres Régionaux du Commandement Opérationnel dans la limite des crédits disponibles ;
- Deuxièmement, au regard de la législation, des réglementations et des actes pris relatifs au marchés publics pendant la période d'urgence sanitaire, le mode de passation des marchés publics est le gré à gré. Toutefois, l'absence systématique du rapport justificatif et l'avis de la CNM/CRM impacte considérablement le respect de ce mode de passation « gré à gré ». En outre, il a été constaté l'absence des principaux contrôles et le non-respect de la chronologie des faits au niveau des pièces d'exécution ;
- Troisièmement, les défaillances relatives à la réception des marchés ont impacté considérablement l'opinion de la Cour sur la réalité des prestations. S'agissant de matériels et produits livrés pendant l'année 2020, le contrôle de leur utilisation conformément aux besoins préalablement fixés s'est basé sur l'existence et la tenue effective de la comptabilité matière et de la comptabilité administrative où d'importantes lacunes ont été relevées, nécessitant, de manière urgente, la formation des acteurs concernés.

⁴⁶ Dont : (a) 6 079 952 701,48 Ariary pour les marchés enregistrés au niveau du SIG-MP, soit 32,15% du total des marchés enregistrés au niveau du SIG-FP suivant la liste transmis par l'ARMP

(b) 17 515 049 694,73 Ariary pour les dépenses de marché payées auprès des régies, soit 46,80% du total des dépenses de marché payées auprès des régies suivant la liste transmis par les régisseurs

⁴⁷ Dont : (a) 18 909 894 378,48 Ariary pour le total des marchés enregistrés au niveau du SIG-MP suivant la liste transmis par l'ARMP

(b) 37 423 312 703,47 Ariary pour le total des dépenses de marché payées auprès des régies suivant la liste transmis par les régisseurs

Ainsi, en général, la Cour estime que les marchés publics inscrits au niveau du SIG-MP exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid-19 ont été réalisés de manière irrégulière au regard des textes en vigueur.

b) Pour les dépenses de marchés payées au niveau des régies d'avance uniques et exceptionnelles tenue auprès du BNGRC et du SAI/MEF :

- Primo, le manque de communication et de coordination entre les services opérationnels et les autorités décideurs ont fait que les besoins ont été largement formulés par des instances étrangères à la lutte contre le covid-19. Cette situation a conduit à l'incompatibilité des livraisons, en nature, en qualité et en quantité, aux besoins réels des acteurs de la santé au niveau des centres de traitement de la covid-19 ;
- Secundo, l'absence des principales pièces justificatives des marchés publics, dont l'acte d'engagement a conduit la Cour à s'interroger sur l'existence réelle d'une « commande publique », sans lequel, tout paiement de dépenses serait irrégulier. La dilution de la responsabilité dans les différentes étapes du marché public à savoir l'autorité contractante comme la PRMP ou encore l'effectivité des commissions en charge de la réception entachent gravement la régularité des opérations réalisées ;
- Tertio, l'absence de la matérialité du service fait ainsi que l'organisation irrégulière, voire inexistante, de la réception des achats a conduit la Cour à se demander sur l'existence réelle de la majeure partie des achats de matériels opéré au niveau des régies. Quant aux marchés de travaux, la défaillance systématique au niveau de la réception impact négativement la conformité des livraisons aux commandes publiques.

En conséquence, la Cour émet des réserves sur la régularité des achats effectués dans le cadre de la riposte à la pandémie de covid-19 au niveau des régies, au vue des législations et règlements régissant les marchés publics et les dépenses publiques.

La Cour interpelle également les responsables respectifs sur les irrégularités flagrantes décelées dans la procédure de passation, exécution, livraison des commandes publiques et sur l'immixtion de personnalité étrangère dans les achats effectués.

Toutes les recommandations formulées par la Cour devraient être opérées et feront l'objet d'un suivi. En outre, l'ensemble des décisions prononcées par la Cour dans le cadre du présent contrôle doit être exécuté afin d'assurer la sécurisation des biens et des fonds publics.

DELIBERE

- Vu le rapport n°07/21-RIP/ADM/MP COVID du 16 aout 2021 sur le contrôle des marchés publics passés dans le cadre de la riposte à la pandémie COVID-19 ;
- Vu les Conclusions n°23/2021 du 21 décembre 2021 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 quinze février deux mille vingt-deux.

LE PRESIDENT

LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à la minute toujours conservée au Greffe de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 16 FEV. 2022

LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina

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

TABLE DES MATIERES

PARTIE I	CADRE GENERAL DE LA MISSION	1
SECTION 1.	Contexte et justification, cadre général de la situation d'exception	1
I.	Contexte et justification.....	1
II.	Cadre général de la situation d'exception	2
SECTION 2.	Objectifs et délimitation du contrôle.....	4
I.	Objectif global	4
II.	Objectifs spécifiques	4
III.	Périmètre et limites du contrôle	4
1.	Périmètre.....	4
2.	Limites.....	5
SECTION 3.	Normes et procédures de contrôle utilisées.....	6
I.	Procédure applicable au sein de la Cour.....	6
II.	Normes ISSAI et ses principes.....	7
SECTION 4.	Méthodologie	8
I.	Description générale de l'approche	8
II.	Critères de sélection des marchés à contrôler à partir de ceux enregistrés au menu spécial Covid-19 de SIGMP.....	9
III.	Critère de sélection des marchés payés par régies d'avance.....	10
IV.	Résultats des traitements de données	10
1.	Échantillon de marchés objet de contrôle issus du menu spécial Covid-19 du SIGMP	10
2.	Marchés payés par régies d'avance	11
V.	Collaboration avec la Société Civile.....	13
SECTION 5.	Statistiques des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19	
	14	
I.	Organismes publics ayant lancé des marchés inscrits sur SIGMP	14
II.	Caractéristiques des dépenses payées au niveau des régies.....	15
1.	Marchés de travaux :.....	15
2.	Marchés de fournitures.....	16
3.	Marchés de services	17
4.	Marchés de prestations intellectuelles	17
SECTION 6.	Référentiels et critères d'audit	18
I.	Code des marchés publics et ses textes subséquents	18
II.	Actes et mesures pris au titre de la riposte Covid-19.....	18
III.	Législations et réglementations intéressant la comptabilité publique.....	19

PARTIE II	OBSERVATIONS COMMUNES	21
SECTION 1.	Sur l'ensemble des marchés objet de contrôle	21
I.	Non application et incohérence des actes et mesures pris au titre de la riposte à la pandémie Covid-19 par rapport à la législation et réglementations régissant les marchés publics	21
1.	Obscurité des mesures prises par le biais du Communiqué du MEF du 23 mars 2020	21
a.	Sur la levée des procédures des marchés publics,	21
b.	Non exercice des contrôles relevant de la CNM et de ses démembrements	22
c.	Confusion sur les entités bénéficiaires des mesures de levée des procédures des marchés publics.....	23
2.	Non-respect des dispositions du Décret n° 2020-725 du 01 ^{er} juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 »	23
3.	Non-respect des dispositions du Décret n° 2020-1676 du 09 décembre 2020 portant création d'un compte de provision n°46778 pour la gestion du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » et fixant les modalités de son fonctionnement.....	23
II.	Insuffisance en matière de tenue de comptabilités au niveau des structures et organismes publics	24
1.	Comptabilité matière	24
2.	Comptabilité administrative	25
SECTION 2.	Sur les marchés inscrit sur SIG MP	26
I.	Absence de contrôle des dépenses relatives au coronavirus au niveau des CTD.....	26
1.	Sur la dispense du visa du contrôle financier	26
2.	Sur la dispense de contrôle de la Commission régionale des marchés (CRM) 27	
II.	Présence des cas de cumul de fonctions incompatibles	28
1.	Cas de la Région Atsinanana	29
2.	Cas de la Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire de la Région Anosy	29
III.	Mauvaise tenue des archives des marchés publics	31
IV.	Limite des systèmes intégrés au niveau du MEF.....	32
1.	Non fiabilité de la liste issue du SIG-MP transmise par l'ARMP à la Cour et celle disponible sur le reporting covid-19 du MEF.....	32
b.	Fiabilité de la liste issue du SIGMP transmise par l'ARMP à la Cour	33
2.	Non exhaustivité de la liste des paiements issue du SIG-FP transmise par la DGT à la Cour	34
3.	Difficulté de synchronisation des systèmes intégrés au niveau du MEF: SIGMP et SIGFP.....	34
V.	Constats au niveau des entités contrôlées	35

2.	Auprès des départements ministériels.....	35
a.	Respect des procédures des marchés publics au niveau du Ministère de la Justice.....	35
b.	Absence de formalisation de la détermination des besoins, défaillance de la tenue de la comptabilité des matières au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances.....	36
c.	Respect des étapes de la procédure de passation de marchés au niveau du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat même dans un contexte d'urgence.....	39
d.	Imprécision dans la définition des dépenses relatives au coronavirus prises en charge par le menu spécial dans le SIGMP pour le cas des achats de Direction Régionale de l'Agriculture de Vakinankaratra.....	40
3.	Au niveau des établissements publics.....	41
a.	Non-respect des procédures du mode de passation « gré à gré » au niveau des marchés exécutés par la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS)....	41
b.	Retard de la réception des travaux au niveau du Centre Hospitalier Universitaire Joseph Ravoahangy Andrianavalona	43
4.	Au niveau des collectivités territoriales décentralisées.....	44
a.	Respect en général des grandes étapes de passation et d'exécution des marchés.....	44
b.	Tenue sincère de la comptabilité matière et respect des procédures d'entretien des véhicules administratifs au niveau de la Région Atsinanana	45
c.	Non-respect des procédures de « gré à gré » lors de passation des marchés par la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) et mauvaise tenue de la comptabilité matière.....	47
SECTION 3. Sur les marchés payés par régies d'avance		56
I.	Non respects des textes en vigueur dans l'exécution des dépenses payées au niveau des régies	56
1.	Non-respect de la législation et des réglementations des marchés publics lors des achats	56
2.	Dépenses dispensées d'enregistrement fiscal et de prélèvement de Taxe sur les marchés publics	58
3.	Dépenses réglées en espèce sans considérations des réglementations en matière de paiement de dépenses publiques.....	59
II.	Dépenses exécutées dépourvues de tous contrôles règlementaires.....	60
1.	Non existence d'un programme d'emploi à la création de la régie : conformité des actes de création des régies par rapport à la réglementation consacrée au Régie et utilisation des fonds	60
2.	Absence de contrôle de l'Ordonnateur	61
3.	Absence de PRMP et des contrôles qui lui reviennent.....	62
4.	Absence de contrôles du CNM.....	62

5.	Non existence de commission de réception règlementaire et des Contrôles qui lui revient.....	63
6.	Non effectivité des contrôles du GAC	63
7.	Dépenses dispensées du visa du contrôle financier	64
8.	Intervention d'autre entité étrangère à la dépense	65
III.	Difficultés d'accès aux informations relevant des dépenses payées au niveau des régies 65	
1.	Aucune comptabilité matière et administrative tenue au niveau des structures bénéficiaires	65
2.	Non exhaustivité des informations dans le reporting effectué par le MEF .	66
3.	Réticence des responsables à mettre à dispositions les informations à leur niveau	67
IV.	Anomalies et non exhaustivité des documents	68
1.	Non disponibilité des pièces justificatives règlementaires au niveau de l'ORDSEC, GAC des régies d'avance exceptionnelles et au niveau de chaque Régisseur	68
2.	Défaut d'authenticité des pièces disponibles	69
V.	Non-respect des procédures nationales sur les achats effectués à l'étranger.....	70
VI.	Autres irrégularités constatées au niveau de chaque régie d'avance unique exceptionnelle.....	71
1.	Violation de la procédure de passation des marchés publics lors de l'exécution des achats auprès de la régie d'avance créée au niveau de la BNGRC tenue par le Régisseur nommé par arrêté n°7862/2020/MEF/MID.....	71
2.	Non-respect généralisé des étapes de la procédure de passation de marchés au niveau des achats rattachés à la régie d'avance auprès de la BNGRC tenue par le Régisseur nommé par arrêté n°8417/2020/MEF/MID	72
3.	Respect global de la procédure de passation au niveau des marchés payés au auprès de la Régie du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH).....	74
4.	Réhabilitation du Centre d'Isolement à Mamory Ivato jamais utilisé pendant la crise sanitaire.....	74
5.	Insuffisance de pièces justificatives pour les achats effectués au niveau de la régie d'avance exceptionnel auprès du Service d'Appui Institutionnel.....	75
PARTIE III	OBSERVATIONS PARTICULIERES	77
SECTION 1.	Sur les marchés inscrit sur SIG MP	77
I.	Non-respect des dispositions légales en matière de marchés à commandes par le Ministère de la Santé Publique lors de l'exécution du marché de Fourniture des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19	77
II.	Ambigüité sur l'autorisation d'allègement de procédure des marchés publics constatée au niveau du Ministère de L'Éducation Nationale et de l'enseignement Technique et Professionnel lors de la passation du marché ayant pour objet la distribution	

des kits de prévention COVID 19 : fourniture des bonbons sucettes pour les étudiants en classe d'examen : 7 ^{ième} , 3 ^{ième} et Terminale.....	78
III. Non établissement du rapport justificatif et exécution tardive des marchés au niveau du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures lors de la passation et exécution du marché de fourniture d'une centrale photovoltaïque d'une capacité de 10 kW pour Centre Hospitalier Mères et Enfants sis Ambohimandra	81
IV. Absence de formalisation de la détermination des besoins à effectuer pour les travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service laboratoire du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) PZAGA Androva Mahajanga	84
V. Prix exorbitant de l'acquisition de 17 700 caches bouches avec logo auprès du MEF et vice dans la procédure de réception des articles objet de la commande publique	85
VI. Prix exorbitant dans l'acquisition de cinq marmites de type N°100 par la DIRAP Sofia	88
VII. Exécution de la prestation avant notification de marché pour la désinfection du rez-de-chaussée de la CNAPS	89
VIII. Réception de prestations incomplètes non conformes aux termes contractuels du marché pour les travaux d'entretien des bâtiments du Centre de traitement et d'isolement du CHRD sis à Moramanga	90
IX. Exécution de prestation avant notification par ordre de service de la Fourniture d'urgence d'effet d'habillement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la CUA	92
X. Exécution de prestation avant conclusion de contrat pour la Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au covid 19 dans les guichets publics du SRSP Menabe	92
SECTION 2. Sur les marchés payés au niveau des régies	94
I. Non production des pièces règlementaires à la Cour.....	94
II. Suspicion d'Abus de fonction, de faux en écriture publique et de corruption dans le dossier de marché relatif à la réhabilitation du centre d'isolement d'Ivato	98
III. Décaissement non justifié au profit de « TropicMad SA » soumissionnaire à la production de caches bouches, d'un montant de 125 000 000,00 Ariary	104
Tableau n°19. Récapitulatif des entreprises textiles ayant soumissionné à la production de caches-bouches (en Ariary).....	105
CONCLUSION	108

LISTE DES ANNEXES

<u>ANNEXE 1.</u>	<u>Liste des correspondances de la Cour dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19.....</u>	g
<u>ANNEXE 2.</u>	<u>Liste des correspondances reçues par la Cour dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19</u>	i
<u>ANNEXE 3.</u>	<u>Liste des entretiens réalisés dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19.....</u>	j
<u>ANNEXE 4.</u>	<u>Liste des marchés au niveau centrale objet de contrôle de matérialité</u>	l
<u>ANNEXE 5.</u>	<u>Liste des marchés au niveau centrale objet de contrôle documentaire</u>	o
<u>ANNEXE 6.</u>	<u>Liste des marchés au niveau régional objet de contrôle de matérialité.....</u>	q
<u>ANNEXE 7.</u>	<u>Liste des marchés au niveau régional objet de contrôle documentaire.....</u>	s
<u>ANNEXE 8.</u>	<u>Liste des marchés par régie soumis aux contrôles de matérialité et documentaire</u>	w

ANNEXE 1. Liste des correspondances de la Cour dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19

DATE	REFERENCES	DESTINATAIRES	OBJETS
10/09/2020	N° 135/20-CS/CC/CAB	DG ARMP (lettre d'introduction)	Procédures de passation des marchés publics lancés dans le cadre de la lutte contre le covid-19
03/02/2021	N° 01/21-CS/CC/CSS	REGISSEUR CAISSE D'AVANCE UNIQUE	Liste des paiements sur caisse d'avance effectués au titre de la lutte contre le COVID 19
03/02/2021	N°02/21-CS/CC CSS	DGT	Liste des paiements effectués sur les marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le COVID 19
03/02/2021	N°03/21-CS/CC/CSS	DG ARMP	Demande de mise à jour de la liste des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
10/02/2021	N°04/21-CS/CC/CSS	REGISSEUR CAISSE D'AVANCE UNIQUE	Liste des paiements sur caisse d'avance effectués au titre de la lutte contre le COVID 19
15/02/2021	N°05/21-CS/CC/CSS	DG ARMP/MEF	Rappel de la demande de mise à jour de la liste des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid 19 (données SIGMP)
04/03/2021	N°06/21-CS/CC CSS	PRMP MICA	Demande de dossiers des marchés publics autitre du Covid 19
04/03/2021	N° 07/21-CS/CC/CSS	DGPR MINJUS	Demande de dossiers des marchés publics autitre du Covid 19
04/03/2021	N°08/21-CS/CC/CSS	GOUVERNEUR REGION AT SINANANA	Demande de dossiers des marchés publics autitre du Covid 19
04/03/2021	N°09/21-CS/CC/CSS	GOUVERNEUR REGION ALAOTRA MANGORO	Demande de dossiers des marchés publics autitre du Covid 19
09/03/2021	N°026/21-CS/CC/CSS	CGTP	Demande de communication des rapports des services d'inspection et corps de contrôle
06/04/2021	N°11/21-CS/CC/CSS	DGCF	Demande de renseignements, à titre de recoupement, sur les achats de confiserie " bonbons" à hauteur de 8 milliards auprès du MEN
07/04/2021	N°12/21-CS/CS/CSS	DG ARMP	Demande d'informations complémentaires pour des fins de statistique sur les marchés publics lancés en 2020
22/04/2021	N°13/21-CS/CS/CSS	PRMP MIN ENERGIE ET HYDROCARBURES	Demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
22/04/2021	N° 14/21-CS/CC/CSS	PRMP SECURITE PUBLIQUE	Demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
22/04/2021	N°15/21-CS/CC CSS	DIRECTEUR CHUJRA	Demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
22/04/2021	N°16/21-CS/CC/CSS	DG CNAPS	Demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19

30/04/2021	N°17/21- CS/CC/CSS	PRMP SECURITE PUBLIQUE	Rappel sur la demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
30/04/2021	N°18/21- CS/CC/CSS	DIRECTEUR CHUJRA	Rappel sur la demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
30/04/2021	N°19/21-CS/CC CSS	DG CNAPS	Rappel sur la demande de dossiers des marchés publics au titre du Covid 19
03/06/2021	065/21- CS/CC/CAB	PRMP SECURITE PUBLIQUE	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	066/21- CS/CC/CAB	DG USINE PHARMALAGASY	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	067/21- CS/CC/CAB	PRMP MEF	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	068/21- CS/CC/CAB	DIRECTEUR LABO LA2M	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	069/21- CS/CC/CAB	COORDONNATEUR CCO IVATO	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	070/21- CS/CC/CAB	RESPONSABLE CTC ALAROBIA	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	071/21- CS/CC/CAB	PRMP CHUJRA	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	072/21- CS/CC/CAB	RESPONSABLE CTC PALAIS DES SPORTS	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
03/06/2021	073/21- CS/CC/CAB	RESPONSABLE CTC VILLAGE VOARA ANDOHATAPENAKA	Contrôle des marchés publics exécutés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
14/06/2021	N° 20/21- CS/CC/CSS	DG FAG	Demande d'audience
28/06/2021	N°21/21- CS/CC/CSS	DGCF FARAVOHITRA	Textes réglementaires relatifs au visa du contrôle financier
29/06/2021	N°22/21- CS/CC/CSS	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	Demande de rencontre avec le PNUD
29/06/2021	N°23/21- CS/CC/CSS	DGFAG	Demande d'audience dans le cadre de l'audit des marchés publics relatifs à la lutte contre le covid-19

ANNEXE 2. Liste des correspondances reçues par la Cour dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19

DATE	REFERENCE	EXPEDITEUR	REPOSES
17/09/2020	067-ARMP/DG-20	DG ARMP	Liste des achats CORONAVIRUS saisis sur SIGMP
08/02/2021	001/REG-CCO/2021	REGISSEUR CAISSE D'AVANCE UNIQUE	Liste de dépenses payées par le Régisseur
15/02/2021	N°005/ARMP/DG-21	DG ARMP	Mise à jour de la liste des marchés lancés dans le cadre de la lutte contre le covid 19
17/03/2021	04-2021-MEF/SG/DGT/DCP/SOI	DGT	Situation des paiements relatifs au Covid 19
06/05/2021	001-21/MEN/UCP	DGCF	Situation du dossier "Fournitures des bonbons sucettes "
12/07/2021	031-2021/MEF/DGCF	DGCF	Textes réglementaires relatifs au visa du contrôle financier

ANNEXE 3. Liste des entretiens réalisés dans le cadre de la réalisation des travaux d'audits des marchés publics covid-19

DATES	LIEUX	INTERLOCUTEUR
11/09/2020	ARMP	DG
17/09/2020	ARMP	DG
10/03/2021	MICA	PRMP
11/03/2021	MINISTERE DE LA JUSTICE / PAJMA	Coordonnateur PAJMA
19/03/2021	REGION ALAOTRA MANGORO	DAGT
19/03/2021	REGION ALAOTRA MANGORO	PRMP
19/03/2021	DRSP REGION ALAOTRA MANGORO	DRSP Alaotra Mangoro
22/03/2021	REGION AT SINANANA	Chef de Région
22/03/2021	REGION AT SINANANA	DAAF
23/03/2021	DIR AP REGION AT SINANANA	DIR AP REGION AT SINANANA
23/03/2021	MAISON CENTRAL AT SINANANA	Chef de poste par intérim
23/03/2021	DIRECTION REGIONALE DU BUDGET REGION AT SINANANA	Chef régional du budget
24/03/2021	REGION AT SINANANA	DAAF
26/03/2021	CHRD MORAMANGA	Responsable logistiqu du CHRD
21/04/2021	CUA ANTANANARIVO	PRMP
21/04/2021	CENTRE HOSPITALIER AMBOHIMIANDRA	PRMP
27/04/2021	SERVICE DE LA VEILLE SANITAIRE MAMORY IVATO	PRMP
14/05/2021	CNAPS AMPEFILOHA	Chef service marché public
08/06/2021	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	Chef UGPM
08/06/2021	COMMISSARIAT CENTRAL AT SIMONDRANO	Commissaire Adjoint
14/06/2021	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	PRMP DGFAG
15/06/2021	ARMP ANOSY	SP DG ARMP
15/06/2021	INSTAT ANOSY	SP DG INSTAT
15/06/2021	IMMEUBLE EDBM	PRMP DGFAG
16/06/2021	LABORATOIRE LA2M ANDROHIBE	Directeur LA2M
18/06/2021	CCO IVATO- BNGRC	Secrétaire Exécutif / Directeur logistique
22/06/2021	CHUJRA ANOSY	PRMP
23/06/2021	CTC MAHAMASINA	Chef logistique
24/06/2021	VILLAGE VOARA ANDOHATAPENAKA	Coordonnateur CTC
01/07/2021	MINISTERE DE LA SANTE	DAF
01/07/2021	UCP AMBOHIMIANDRA	Responsable des achats UCP
02/07/2021	CNARP ANDROHIBE	Directeur CNARP
02/07/2021	MEF	DGFAG
05/07/2021	CHU ANDROVA (REHABILITATION DE LA SALLE DE DIAGNOSTIQUE)	Directeur de l'établissement / PRMP / Responsable de la salle de diagnostique
06/07/2021	CHU ANDROVA(REHABILITATION	PRMP / Responsable du service pédiatrie

	PEDIATRIE)	
07/07/2021	CHU ANDROVA (ACHAT DES CONSOMMABLES MEDICAUX- OXYGENES)	PRMP / Responsable de la gestion des oxygènes
07/07/2021	CRM BOENY	Chef service CRM
08/07/2021	SRSP BOENY	Chef service SRSP
08/07/2021	MEF BOENY	PRMP Boeny
09/07/2021	ENEM	Directeur ENEM
09/07/2021	CF BOENY	Délégué CF Boeny
12/07/2021	MEF	Ordonnateur SAI / GAC SAI
13/07/2021	VILLAGE VOARA ANDOHATAPENAKA	Coordonnateur CTC
13/07/2021	CTC MAHAMASINA	Chef logistique / Représentant Présidence

ANNEXE 4. Liste des marchés au niveau centrale objet de contrôle de matérialité

N°	ENTITES	REFERENCE MARCHÉ	Objet du marché	Montant du marché (en Ariary)
1	Commune Urbaine d'Antananarivo	002/20-CUA/PRMP/UGPM	Fournitures d'urgence de TALKIE-WALKIE pour la CUA	25 920 000,00
2	Commune Urbaine d'Antananarivo	003/20-CUA/PRMP/UGPM	Fourniture et installation d'urgence de matériels techniques pour la station radio de la CUA	159 185 000,00
3	Commune Urbaine Antananarivo	001/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE URGENCE DE SIX (06) MOTOS POUR LA COMMUNE URBAINE D;ANTANANARIVO	33 000 000,00
4	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE JOSEPH RAVOAHANGY ANDRIANAVALONA (CHUJRA)	02/20-MSANP/SG/DGFS/CHUJRA/PRMP /TVX/COVID-19	TRAVAUX D;AMENAGEMENT ET FOURNITURES DE LA STRUCTURE D;ACCUEIL POUR LE DIAGNOSTIC BIOLOGIE MOLECULAIRE SUIVANT LA NOTE RELATIVE AUX MESURES D;EXCEPTION APPLICABLE AUX MARCHES PUBLICS POUR LA LUTTE CONTRE LE COVID 19 AU CHUJRA	40 250 800,00
5	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE JOSEPH RAVOAHANGY ANDRIANAVALONA (CHUJRA)	CONVENTION 04/20-MSANP/SG/DGFS/SHUJRA/PRMP /CONV/TVX	Travaux d'entretien du Laboratoire d'Immunologie Biologie Moléculaire dans le cadre de la Lutte contre la propagation du COVID 19 au CHUJRA	27 301 316,00
6	CNAPS	AD-COVID-002-2020/ CNAPS/PRMP	Désinfection du rez de chaussée de la CNaPS pour un 01 mois COVID-19	13 707 154,40
7	CNAPS	AD-001-2020/ CNAPS/PRMP	FOURNITURE DE 41 ORDINATEURS PORTABLES POUR LE TÉLÉTRAVAIL DE LA CNAPS (COVID 19)	191 049 678,00
8	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	08-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	fourniture d'urgence des matériels techniques pour la prise en charge des personnes détenues atteintes du covid-19 dans la Maison Centrale de Toamasina portant deux (02) lots : Lot n°01 : fourniture de	3 574 560,00

			matériels de communication	
9	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	N°10-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE D'EQUIPEMENTS ELECTRIQUES POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DETENUES ATTEINTES DU COVID-19 DANS LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA	2 140 000,00
10	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	N°07-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	FOURNITURE D'URGENCE DES PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES DETENUES ATTEINTES DU COVID-19 A LA MAISON CENTRALE DE TOAMASINA PORTANT DEUX (02) LOTS : Lot N°2 : FOURNITURE DE MATERIELS DE COUCHAGE	28 539 000,00
11	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	N°06-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	Fourniture d'urgence des produits de première nécessité pour la prise en charge des personnes détenues atteintes du COVID-19 à la Maison Centrale de Toamasina portant deux (02) lots : Lot N°1 : Fourniture de denrées alimentaires	7 390 000,00
12	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	09-MJ/SG/DGPR/PAJMA/20	Fourniture d'urgence de matériels techniques pour la prise en charge des personnes détenues atteintes du COVID-19 dans la Maison Centrale de Toamasina Lot n°02 : Fournitures de kit d'assainissement	4 871 664,00
13	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat	01-/MICA/PRMP/2020-AD	Païement des dépenses relatives à l'encadrement et à la sensibilisation pour la protection des consommateurs pendant l'état d'urgence sanitaire dû à la propagation du covid-19	59 990 000,00
14	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat	02/MICA/PRMP/2020-AD	Païement des dépenses relatives à l'organisation et suivi de l'approvisionnement en produits de première nécessité pendant l'état d'urgence sanitaire dû à la propagation du covid-19, dans le cadre de l'opération "TSINJO"	44 990 000,00
15	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	01-CV-MEF/SG/DGFAG/PRMP.2020	Achat de 17 700 cache-bouche.	177 000 000,00

16	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	04CV-MEF/SG/DGFAG/PRMP.2020	Travaux de réhabilitation du 9eme et 10 eme étage de l'immeuble EDBM	353 432 640,00
17	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	pas référence	Travaux de réhabilitation du 10ème étage de l'immeuble EDBM sis à Antaninarenina [lutte contre le COVID19]	86 107 466,00
18	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	004/MSP/PRMP/UGPM/AD.19	Fourniture de polo pour la police nationale sur terrain à la lutte contre le covid19	100 000 000,00
19	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	003/MSP/PRMP/UGPM/AD.19	Fourniture ménagère pour la police nationale à la lutte contre le covid19	80 000 000,00
20	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	MARCHE N° 05-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hôpitaux et CSB II dans la région Analamanga ç LOT 5	156 376 800,00
Montant total des marchés au niveau central soumis au contrôle de matérialité				1 594 826 078,40

ANNEXE 5. Liste des marchés au niveau centrale objet de contrôle documentaire

N°	ENTITES	REFERENCE MARCHÉ	Objet du marché	Montant du marché (en Ariary)
1	Commune Urbaine d'Antananarivo	011/20-CUA/PRMP/UGPM	Fourniture d'urgence de matériels médicaux type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA	6 550 180,00
2	Commune Urbaine d'Antananarivo	009/20-CUA/PRMP/UGPM	Fourniture d'urgence de produits pharmaceutiques type 1 dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA	6 306 885,00
3	Commune Urbaine d'Antananarivo	008/20-CUA/PRMP/UGPM	Fourniture d'urgences de matériels médicaux dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pour la Commune Urbaine d'Antananarivo	4 555 600,00
4	Commune Urbaine d'Antananarivo	018/20-CUA/PRMP/UGPM	Fourniture de pièces de rechange pour entretien et réparation ascenseur de l'Hotel de Ville Analakely	7 446 708,00
5	Commune Urbaine Antananarivo	012/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D'URGENCE D'EFFET D'HABILLEMENTS TYPE 1 DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS POUR LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO	15 000 000,00
6	Commune Urbaine Antananarivo	013/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D'URGENCE D'EFFET D'HABILLEMENT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS POUR COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO	13 500 000,00
7	Commune Urbaine d'Antananarivo	010/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D'URGENCE DE CONSOMMABLES MÉDICAUX TYPE 1 DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS, DE LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO	6 442 950,00
8	Commune Urbaine d'Antananarivo	014/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D'URGENCE DE PRODUITS ALIMENTAIRES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS POUR LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO	21 662 744,00
9	Commune Urbaine d'Antananarivo	004/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D'URGENCE DE VEHICULES ROULANTS POUR LA	150 000 000,00

			COMMUNE URBAINE D;ANTANANARIVO	
10	Commune Urbaine d'Antananarivo	006/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D;URGENCE DE PRODUITS PHARMACEUTIQUES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS POUR LA COMMUNE URBAINE D;ANTANANARIVO	10 219 900,00
11	Commune Urbaine d'Antananarivo	^019/20-CUA/PRMP/UGPM	FOURNITURE D;URGENCE DE PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS, DE LA COMMUNE URBAINE D;ANTANANARIVO	76 186 000,00
12	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	03/20-MSANP/PRMP/UGPM-GG	Fournitures de consommables médicaux pour la lutte contre l'épidémie de COVID-19	185 176 000,00
13	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	MARCHE n°34/20-MSANP/PRMP/UGPM	Fournitures des Kits de protection individuelle (EPI) et Bottes de Protection pour la lutte contre le covid-19 (marché à commandes)	484 200 000,00
14	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	MARCHE N° 09-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hopitaux et csb II dans la regionAnalamanga - Lot 9	136 880 342,74
15	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	MARCHE N° 06-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hopitaux et csb II dans la regionAnalamanga - Lot 6	152 655 000,00
16	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	MARCHE N° 07-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hopitaux et csb II dans la regionAnalamanga - Lot 7	151 312 990,00
17	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	03-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hopitaux et csb II dans la regionAnalamanga - Lot 3	141 264 133,34
18	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	02-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrales photovoltaïques des hopitaux et csb II dans la regionAnalamanga - Lot 2	149 427 120,00
19	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	01-01-20/MEH/PRMP/FRN/Covid	Fourniture et livraison de centrale photovoltaïque des Hôpitaux et CSB II dans la région Analamanga - Lot 01	378 046 800,00
Montant total des marchés au niveau central soumis au contrôle de matérialité				2 096 833 353,08

ANNEXE 6. Liste des marchés au niveau régional objet de contrôle de matérialité

N°	ENTITES	REGIONS	REFERENCE MARCHÉ	Objet du marché	Montant du marché (en Ariary)
1	REGION	Alaoatra Mangoro	10-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID19	Travaux d'entretien des bâtiments du centre de traitement et d'isolement du CHRDR Moramanga	21 936 220,00
2	REGION	Alaoatra Mangoro	09-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP,COVID	Travaux d'entretien des infrastructures (clôture) du centre de traitement et d'isolement du CHRDR Moramanga	14 991 000,00
3	REGION	Atsinanana	05/2020/REG-ATS/COVID	Fournitures et livraison de matériels informatiques	17 890 000,00
4	REGION	Atsinanana	06/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison des divers pièces détachées des véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS (lot n°03 Entretien véhicule administratif NISSAN n°9162 AE)	19 990 500,00
5	REGION	Atsinanana	09/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison des divers pièces détachées des véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS (lot n°02 Entretien véhicule n°7803 AD)	16 265 000,00
6	REGION	Atsinanana	08/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison des divers pièces détachées des véhicules administratifs dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS (lot n°01)	20 065 000,00
7	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE PZAGA ANDROVA	Boeny	pas de référence	lot 2: réhabilitation du bâtiment pédiatrie covid	47 204 510,00
8	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE PZAGA ANDROVA	Boeny	CONVENTION N°02-20/MSANP/SG/CHUPZAGA/PRMP/COVID	travaux de réhabilitation de la salle de diagnostic de coronavirus au service Laboratoire du CHUPZAGA Androva Mahajanga	22 664 050,00

9	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE PZAGA ANDROVA	Boeny	MARCHE N°01- 20/MSANP/SG/CHUPZAGA/PR MP/MARCHE/COVID	fournitures d oxygène médicale au CHU PZAGA Androva Mahajanga	110 008 800,00
10	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	Boeny	01-2020COVID/MEF/SG/PRMP- Boeny	ACHAT DE PRODUITS ET DÉSINFECTANT POUR LUTTER CONTRE LA PROPAGATION DU COVID 19	3 494 000,00
11	ECOLE NATIONALE D'ENSEIGNEMENT MARITIME DE MAHAJANGA	Boeny	pas référence	achat de masque de protection, gel désinfectant, savons, bande adhésive, serviette, récipient, bouillard, cafetière afin de lutter contre la propagation de la pandémie COVID-19	12 090 000,00
Total des marchés aux régions autre que Antananarivo soumis au contrôle de matérialité					306 599 080,00

ANNEXE 7. Liste des marchés au niveau régional objet de contrôle documentaire

N°	ENTITES	REGIONS	REFERENCE MARCHÉ	Objet du marché	Montant du marché (en Ariary)
1	MINISTERE SANTE PUBLIQUE	Alaoatra Mangoro	03-20/DSRP-ALMAN-COVID	Achat d'oxygène médical	5 551 200,00
2	MINISTERE SANTE PUBLIQUE	Alaoatra Mangoro	04-20/DSRP-ALMAN-COVID	Achat d'oxygène médical	2 196 720,00
3	REGION	Alaoatra Mangoro	02-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID.19	Location de sonorisation pour le besoin du centre de commandement opérationnel de la Région Alaoatra Mangoro	13 750 000,00
4	REGION	Alaoatra Mangoro	04-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID.19	Achat des kits wash et des pulvérisateurs	35 150 000,00
5	REGION	Alaoatra Mangoro	03-2020/REG-ALMAN/PRMP.COVID-19	Achat des gels désinfectants et autres produits d'hygiène	14 487 500,00
6	REGION	Alaoatra Mangoro	11-2020/REG-ALMAN/GOUV/PRMP.COVID.19	Achat des équipements de protection individuelle et autres	20 762 000,00
7	MINISTERE SANTE PUBLIQUE	Amoron'i Mania	01/2020-MSANP/PRMP.AMM/UGPM/MGG	Achat et livraison des Solutions désinfectants hydro alcoolique, lave main, eau de javel, savons et autres produits, petits matériels, et menues dépenses d'entretien nécessaires dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 destinés pour les Centres Hospitaliers de Référence dans la Direction Régionale de la Santé Publique Amoron i Mania	18 502 110,00

8	MINISTERE DE L EDUCATION NATIONALE	Amoron'i Mania	001/2020-MENETP/PRMP/UGPM/AD	Achat et livraison des produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour les DRENETP et le SETFP Amoron'i Mania	1 187 000,00
9	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	Anosy	07/2020-MSANP/SG/PRMP/Anosy	Fourniture d'oxygène médicale du CHRR de Tolagnaro	14 484 000,00
10	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	Anosy	N° 01/2020-MSANP/SG/PRMP/Anosy	Fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien des services rattachés à la DRSP Anosy	20 427 000,00
11	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	Anosy	007-MJ/PRMP/DIRAP/ANOSY. 2020	Achats: marmite en aluminium marque 60, assiette en inox, cuvette en aluminium, cuillère à soupe en aluminium avec manche de la DIRAP Anosy	4 000 000,00
12	CU FORT DAUPHIN	Anosy	002/AD-CUFD-2020	Fourniture des produits, petits matériels et menu de dépenses d'entretien	6 943 860,00
13	REGION	Atsinanana	11/2020/REG-ATS/COVID	Location de voitures de type 4x4 pour le CCO Atsinanana	18 000 000,00
14	REGION	Atsinanana	03/2020/REG-ATS/COVID	Fournitures et livraison produits, petits matériels, menues dépenses d'entretien CCO Atsinanana	9 979 000,00
15	REGION	Atsinanana	07/2020/REG-ATS/COVID	Location de voiture de type bus pour transport du personnel	14 700 000,00
16	REGION	Atsinanana	04/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison de consommables informatiques du CCO Atsinanana	28 720 000,00
17	REGION	Atsinanana	01/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison des outils de bureau du CCO	9 971 000,00
18	REGION	Atsinanana	02/2020/REG-ATS/COVID	Collation des équipes de permanence du centre opérationnel et au niveau des barrages sanitaires dans le cadre de la lutte contre le CORONA VIRUS	14 950 000,00
19	REGION	Atsinanana	01/2020/REG-ATS/COVID	Fourniture et livraison des produits de première nécessité aux personnes vulnérables	199 600 000,00
20	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	Ihorombe	02-20/MNSANP/PRMP/UGPM	Acquisition de Fournitures des équipements sanitaires pour lutter contre le CORONAVIRUS dans la DRSP Ihorombe	28 565 600,00

			/IHRB/Fr-Covid19		
21	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	Ihorombe	01-20/MNSP/PRMP/UGPM/IHRB-FR COVID19	Acquisition de Fournitures des produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour lutter le CORONAVIRUS dans la Direction Régionale de la Santé Publique Ihorombe	11 414 000,00
22	MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	IHOROMBE	001-2020/MPPSPF/SG/DRPPSP F/IHR/PRMP	Achat de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	2 500 000,00
23	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	MENABE	AD N°006-2020-MEF/SG/PRMP-MENABE	Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au COVID-19 dans les guichets publics du Service Régional du Budget Menabe	2 166 000,00
24	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	MENABE	AD N°004-2020 MEF/SG/PRMP/MENABE	Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au COVID-19 dans les guichets publics du Service Régional de l'Économie et de la Planification Menabe	1 000 000,00
25	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	MENABE	AD N°003-2020-MEF/SG/PRMP-MENABE	Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au COVID-19 dans les guichets publics du Service Régional de la Solde et des Pensions Menabe	1 200 000,00
26	MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	MENABE	AD 002-2020-MEF/SG/PRMP-MENABE	Fourniture de produits d'hygiène pour faire face au COVID-19 dans les guichets publics de la Direction Régionale des Impôts Menabe	4 996 000,00
27	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	Sofia	01-MJ/SG/DGP/PRMP/AHY.20/COVD	Achat et livraison des différents ustensiles de cuisine	6 000 000,00
28	GARDE DES SCEAUX, MINISTERE DE LA JUSTICE	Sofia	02-MJ/SG/DGP/PRMP/AHY.20/COVD	Achat et livraison des produits petits matériels pour DRAP/SOFIA	5 592 000,00

29	MINISTERE DE L"AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	SOFIA	n 06-20/MAEP/SG/DRAEP SOFIA/PRMP/UGPM	Fourniture et livraison des produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Elevage,et de la Pêche Sofia	2 800 200,00
30	MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	Vakinankaratra	CONVENTION N°01- 2020/MAEP/SG/DGA/PROJ ERMO/PMDU/PRMP,13	COVID_Fourniture et livraison des matériels Agricoles: Angady, Pelle, Brouette, sarcleuses pour la Région de Vakinankaratra	47 900 000,00
31	MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	Vakinankaratra	MARCHE N°02- 2020/MAEP/SG/DGA/PROJ ERMO/PMDU/PRMP,13	COVID_Fourniture et livraison des engrais pour la Région de Vakinankaratra	1 514 199 000,00
Total des marché au régions autre que Antananarivo soumis au contrôle documentaire					2 081 694 190,00

ANNEXE 8. Liste des marchés par régie soumis aux contrôles de matérialité et documentaire

REGIE	OBJET DU MARCHÉ	MONTANT DES DEPENSES SOUMIS AU CONTRÔLE DE MATERIALITE	MONTANT DES DEPENSES SOUMIS AU CONTRÔLE DOCUMENTAIRE
RAZAFITSIMA MinoBodoarisoa	Désalinisation	1 844 245 680,00	
	Camions citernes	396 000 000,00	
	Matériel et équipement	129 550 000,00	
	Sous-total	2 369 795 680,00	0,00
RAHANITRINIAINA Natacha	Travaux de réhabilitation de centre d'isolement avec SAS extérieur dans le cadre de la mobilisation contre l'épidémie de covid-19 au Service des Vigilances sanitaires aux frontières à IVATO	264 999 097,00	
	Sous-total	264 999 097,00	0,00
RABEARIMANANA TantelySitraka	Douche pour malade, douche pour médecin, WC plastique PREFA, peinture et électricité, séparation en châssis fixé ALU, potence	151 537 898,00	
	Lit d'hôpitaux	160 200 000,00	
	Chevet	30 000 000,00	
	Désinfection bureaux MEF Antananarivo		162 840 120,00
	Sous-total	341 737 898,00	162 840 120,00
RABEHARISOA NirinaRija	travaux de construction toilette Andohatapenaka I-2,4 Lot n°01	153 219 100,00	
	travaux de construction toilette Andohatapenaka I-3,5 Lot n°02	114 369 300,00	
	DIVERSES ENTREPRISES FRANCHES		3 393 750 000,00
	TSIASISA SY TSARAMASO		415 500 000,00
	Travaux de construction Toilette Bat- 1-2-4		76 610 100,00
	ACHAT SUCRE		346 500 000,00
	Sous-total	267 588 400,00	4 232 360 100,00
RANDRIANARISOA Hery Lova Fidy	Achat TV LED 62" SMART Samsung	11 956 520,00	
	Achat 02 machines à laver 9kg	3 097 000,00	
	Achat 04 machines à laver 9kg	6 194 000,00	
	Achat armoires, vestiaire, table de bureau pour village VOARA	21 521 739,18	
	Achat 57 caissons mobile	16 746 847,95	
	Achat 36 chaises visiteurs	7 733 232,00	
	Achat 200 tables mélaminés	67 600 000,00	
	Achat 300 chaises T6	26 100 000,00	
	Achat 300 Lits 01 place-	189 800 001,00	

90*190cm et 300 chevets		
Achat 02 Tables de réunion SELLEX pour Village VOARA	29 149 200,00	
Travaux de réhabilitation du Laboratoire sis à l'hôpital Manarapénitra Toamasina	48 172 320,00	
Travaux de peinture - Laboratoire d'Analyses Médicales Malagasy (LA2M) sis à Androhibe	14 882 000,00	
Travaux de carrelage - Laboratoire d'Analyses Médicales Malagasy (LA2M) sis à Androhibe	5 156 000,00	
Travaux de peinture - LA2M Androhibe	8 068 000,00	
Travaux de peinture - CTC Village VOARA	15 504 000,00	
Travaux de réhabilitation - CTC 19 Palais des sports Mahamasina	46 331 136,00	
Travaux de réhabilitation du centre d'isolement avec sas extérieur sis à Ivato	28 851 670,80	
Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY	38 000 000,00	
Plan de réaménagement, réhabilitation et d'exécution des travaux - Usine PHARMALAGASY	143 883 000,00	
Réhabilitation et aménagement - usine et entrepôt PHARMALAGASY	2 400 000 000,00	
Achat de 1,000 concentrateurs, 20,000 tubes et 10,000 masques d'oxygène		3 243 756 532,80
Achat de protection en tissus en trois couches (Solde 50% sur 1 000 000 unité)		750 000 000,00
Facture achat masques - Solde final : 50% (1 000 000 pièces x 1 000 Ariary)		500 000 000,00
Facture achat masques - Solde final : 50% (630 000 pièces x 1 500 Ariary)		472 500 000,00
Facture achat masques - Solde final : 50% (400 000 pièces x 1 500 Ariary)		300 000 000,00
Facture achat masques - Solde final : 50% (300 000 pièces x 1 500 Ariary)		225 000 000,00
Facture achat masques - Solde final : 50% (350 000 pièces x 1 250 Ariary)		218 750 000,00

Confection 150 000 cache bouche modèle Grenoble (solde final 50%)		225 000 000,00
Achat HP Desktop pro G2 MT i38100 4gb/500 PC +V214,7		282 650 400,00
Achat ordinateur de bureau complet x 116		215 760 000,00
Achat 44 Ordinateurs pour les Fokontany		84 216 000,00
Achat virokil BD (désinfectant) - 5 litres		114 674 400,00
Achat virokil BD (désinfectant) - Quantité 5 309,00		114 674 400,00
Sous-total	3 128 746 666,93	6 746 981 732,80