

Gestion 2020

RAPPORT DEFINITIF N°02/22-ADM/AUDIT/ROD/MUS COVID SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DES MESURES D'URGENCE SOCIALES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19



SOMMAIRE

I-INTRODUCTION	3
II- ETENDUE ET APPROCHE D'AUDIT	6
III- OBSERVATIONS	12
A- LE PROGRAMME VATSY TSINJO.....	12
1. Un cadre juridique incomplet	12
2. Organisation floue et inefficace	15
3. Ciblage des bénéficiaires : un ciblage à base communautaire	22
4. Budget et réalisations financières non transparents	42
5. Lacune dans l'organisation de l'approvisionnement.....	47
6. Systèmes d'acheminement et de stockage inefficaces	58
7. Disparité du contenu et de l'apport nutritif du pack.....	63
8. La valeur et le coût d'un pack	67
9. Des lacunes au niveau de l'opération de distribution.....	76
B- LE PROGRAMME TOSIKA FAMENO.....	82
1. Un cadre réglementaire adapté	82
2. Organisation plus ou moins efficace	83
3. Système de gestion financière et budgétaire efficient	86
4. Procédure du programme du TMNC bien définie :.....	89
5. Système de ciblage des bénéficiaires :	89
6. Maitrise des outils technologiques à renforcer.....	94
7. Politique de communication à améliorer.....	94
8. Méconnaissance de la procédure de prise en charge des plaintes par les bénéficiaires et les responsables locaux	95
9. Le transfert et l'efficacité du montant alloué	102
10. Système de paiement efficacemais contradictoire à la situation des bénéficiaires ...	103
11. Incohérence entre le nombre des bénéficiaires prévus et payés.....	105
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	107
DELIBERE.....	109
ANNEXES	110
LISTE DES ABREVIATIONS	114
LISTE DES FIGURES	115
LISTE DES TABLEAUX.....	115
TABLE DES MATIERES	118

I- INTRODUCTION

Un contexte sans précédent

Dans un contexte sans précédent et particulièrement difficile, 126 pays dans le monde ont mis en œuvre des stratégies de protection sociale et de l'emploi en réponse à la pandémie de la Covid-19, soit plus de 500 mesures en place en avril 2020¹. Ces chiffres sont portés à plus de 1600 mesures de protection sociale mises en œuvre dans 206 pays et territoires répertoriés² en février 2021.

En effet, la pandémie n'a épargné aucune région du globe. Elle a laissé des conséquences sociales, économiques et sanitaires importantes à l'échelle mondiale, mais ressenties surtout par les pays et à faible revenu, et touchant de près les populations pauvres et vulnérables.

A l'instar des gouvernements des pays touchés par le virus, le gouvernement Malagasy a décrété l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de Madagascar en mars 2020³. Les principales mesures d'exception décidées sont les obligations de confinement, l'arrêt de fonctionnement et l'instauration de couvre-feu. Les mesures de confinement qui consistent à limiter les déplacements et à restreindre les personnes à rester dans leur domicile ont été annoncées le 22 mars 2020 pour les Régions Analamanga et Atsinanana et le 03 avril 2020 pour la Région Haute Matsiatra.

L'impact des mesures prises s'est fait ressentir aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Le couvre-feu et l'arrêt des activités des entreprises et de l'Administration ont causé l'arrêt des activités productives. En effet, il a été observé une réduction de la capacité du gouvernement avec des fonctionnaires eux-mêmes malades ou confinés, mais aussi une récession économique avec des recettes fiscales réduites.

Les lots de mesures restrictives ont également bouleversé le quotidien des ménages. Les conséquences majeures rapportées ont à la fois un aspect social tel que l'accès aux besoins essentiels, l'accès aux produits alimentaires, l'accès à l'éducation, l'insécurité alimentaire ; un aspect économique et financier tel que l'accès aux finances, la perte d'emploi, la diminution des revenus des ménages ; et un aspect sanitaire tel que l'accès aux soins médicaux⁴.

Mais les effets sociaux négatifs ont été davantage subis par les groupes marginalisés. Les problèmes sociaux ont été exacerbés par la crise. Les personnes âgées sont particulièrement vulnérables au virus. Elles se trouvent isolées et ont des difficultés à accéder aux besoins essentiels. Pareillement, les pertes de moyens de subsistance fragilisent davantage les personnes qui n'ont pas de revenus réguliers ou sûrs.

¹ Banque Mondiale, avril 2020.

² AISS, observatoire Coronavirus : mesures par pays, février 2021

³ Décret n° 2020-359 du 21 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur le territoire de la République

⁴ INSTAT, Impact du covid -19 sur les conditions de vie des ménages, juin 2020.

La préparation et la gestion de la réponse

Un plan national de contingence pour la préparation et la réponse à l'épidémie de maladie respiratoire aigüe causée par le nouveau coronavirus 2019-nCov, puis un plan national de riposte Covid-19 ont été élaborés respectivement en février 2020 et en mars 2020 par le gouvernement Malagasy. Ces plans traitent essentiellement du volet *Santé* de la réponse.

Pour ce qui est du volet *Social*, un plan d'urgence social a été immédiatement mis en œuvre pour venir en aide aux populations vulnérables. Il s'agit d'un plan dont l'objectif est de distribuer des packs de vivres d'une part, et de transférer de l'argent aux ménages les plus pauvres et vulnérables d'autre part.

Dans la poursuite des chantiers déjà engagés, la riposte s'est faite de manière pluridisciplinaire et intersectorielle à partir du mois de juillet 2020 à travers le Plan Multisectoriel d'Urgence (PMdU). Après la composante sanitaire, la composante sociale occupe une place dominante dans le plan.

Validé au niveau des secteurs clés concernés et des partenaires de développement, le PMdU traduit des stratégies qui intègrent la mise en œuvre d'actions pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durables (ODD), notamment l'ODD n° 1 : Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout, l'ODD n°2 : Eliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'Agriculture durable et l'ODD n° 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge. La réalisation du plan est cadrée en conformité aux 13 Velirano du Président de la République, exprimés dans la Politique Générale de l'Etat et à la Politique Nationale de la Gestion des Risques et des Catastrophes.

Les objectifs du PMdU sont de : juguler la propagation du coronavirus et endiguer la pandémie ; venir en aide aux populations vulnérables et répondre efficacement aux besoins vitaux de la population, aux défis de la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et de la précarité ; et protéger l'économie, maintenir le capital humain et faciliter la relance.

Ainsi, le plan tourne autour de 3 axes stratégiques d'intervention à savoir renforcer la gouvernance de la lutte contre la pandémie (axe 1), renforcer les mesures relatives à la protection sociale (axe 2) et soutenir la résilience économique et appuyer le secteur privé (axe 3).

En ce qui concerne les mesures de protection sociale, le plan prévoit 7 volets : Santé ; Education de base et enseignement supérieur ; Eau, assainissement et hygiène ; Nutrition ; Environnement et développement durable ; Habitat ; et Mesures d'urgence sociales.

Un panorama de mesures d'urgence sociales face à la pandémie

Les programmes sociaux d'urgence ont à la fois un objectif sanitaire et un objectif social et économique. Ils sont au nombre de 7 :

- le programme *Vatsy Tsinjo* consiste à distribuer et à fournir des produits de première nécessité aux personnes vulnérables et aux groupes sociaux en difficulté ;

- le programme *Tsinjo* a pour objectif de stabiliser le prix des produits de première nécessité et assurer leur approvisionnement sur les marchés de la capitale et des communes périphériques ;
- le programme *Tsena Mora* a pour objectif de ravitailler en produits de première nécessité les populations vulnérables à des prix subventionnés ;
- les programmes de transfert monétaire sont principalement mis en œuvre par le Fonds d'Intervention pour le Développement ;
- le programme d'appui aux centres sociaux est destiné aux centres d'accueil des enfants privés de soins parentaux ou risquant de l'être ;
- le programme de protection de masse a pour objectif de faire respecter les mesures sanitaires de base comme la distanciation sociale, le lavage des mains et le port obligatoire de cache bouche ;
- le programme de lutte contre les violences basées sur le genre est mis en place au profit des femmes, des jeunes filles et des enfants.

Mandat et valeur ajoutée de la Cour des comptes par rapport aux mesures de protection sociale face à la Covid-19

La Cour des comptes est régie par 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. Aux termes de l'article 280 de la loi organique, « *la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat (...), à cet effet, elle apprécie 1-la régularité de la gestion, 2-le bon emploi des crédits ; 3-la performance des services publics* ».

A ce titre, un audit de performance des mesures d'urgence sociales dans le cadre de la lutte contre la covid-19 a été réalisé par la Cour et le présent rapport en est le produit.

La mission d'audit a été conduite suivant fiche de répartition de dossier n° 01/20-FRD du 15 septembre 2020 et ordres de mission n° 09/21-OM du 22 février 2021 ; n° 20/21-OM du 03 mars 2021 ; n° 23/21-OM du 03 mars 2021 et n°27/21-OM du 03 mars 2021.

L'objectif de la Cour des comptes est d'apporter une valeur ajoutée maximale à travers son travail d'audit. Elle s'est efforcée, à travers la conduite de la mission et ses observations, de recenser les enseignements à tirer de la mise en œuvre des actions de protection sociale engagées par le gouvernement. En outre, à travers ses recommandations, elle vise à fournir les éléments de la stratégie pour les systèmes de protection sociale futurs. En effet, en tant qu'institution de contrôle externe et membre de l'INTOSAI, la Cour des comptes tient à remplir ses responsabilités en temps de crise et jouer un rôle constructif comme le préconise le document « *Responsabilité en temps de crise, comment les ISC et les partenaires de développement peuvent tirer des enseignements des crises précédentes et garantir des réponses efficaces à la crise du covid-19 dans les pays en développement*⁵ ». L'audit trouve

⁵ Document élaboré par l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), Service d'audit de la Sierra Leone (ASSL), Commission générale d'audit du Liberia (GAC) et l'Organisation africaine des institutions supérieures de

ainsi sa pertinence dans le fait que même s'il n'a pas été mené en temps réel, il a débuté juste à la fin de la première vague de la pandémie, et au cours de la deuxième vague, en vue de préparer les éventuelles interventions de protection sociale que le gouvernement envisage de mettre en place à l'avenir.

II- ETENDUE ET APPROCHE D'AUDIT

Portée de l'audit

Comme mentionné plus haut, plusieurs actions de protection sociale ont été engagées dans le cadre de la lutte contre la covid-19. Cependant, dans un objectif de pertinence et d'efficacité, l'audit porte sur deux programmes à savoir le Vatsy Tsinjo et le Tosika Fameno dans la mesure où parmi les sept programmes d'urgence :

- ils touchent le plus grand nombre de cibles comptant respectivement 500 000 bénéficiaires chacun, et ont une portée plus vaste en termes de régions concernées ;
- les volumes budgétaires qui leur sont consacrés sont les plus conséquents se chiffrant à 10 millions USD et à plus de 12 millions USD respectivement pour le Vatsy Tsinjo et le Tosika Fameno.
- ils ont suscité le plus d'intérêt et d'attentes de la part de la population, des organisations de la société civile et des partenaires de développement.

Sommairement, le programme Vatsy Tsinjo a pour objectif majeur de fournir directement aux ménages pauvres et vulnérables les produits vitaux dont ils ont besoin et de limiter ainsi leur besoin de déplacement. Le programme Tosika Fameno, quant à lui, consiste en un transfert monétaire pour appuyer les ménages du secteur informel les plus vulnérables ayant subi une réduction ou une perte de leur source de revenus au cours de la période de confinement.

La Cour a également pris en compte le volume de travail et les ressources humaines affectées en vue de la réalisation de l'audit.

L'audit porte, à titre principal, sur les régions les plus touchées par la covid-19 à savoir :

- la Région Analamanga, où la riposte au niveau national et au niveau régional est gérée ;
- la Région Atsinanana, épice de la pandémie en 2020 ;
- la Région Haute Matsiatra, troisième région la plus touchée sur le territoire.

Sur le plan temporel, l'audit concerne les opérations menées pendant l'année 2020, ce qui couvre aussi bien les actions entreprises avant le PMdU que celles qui y sont prévues.

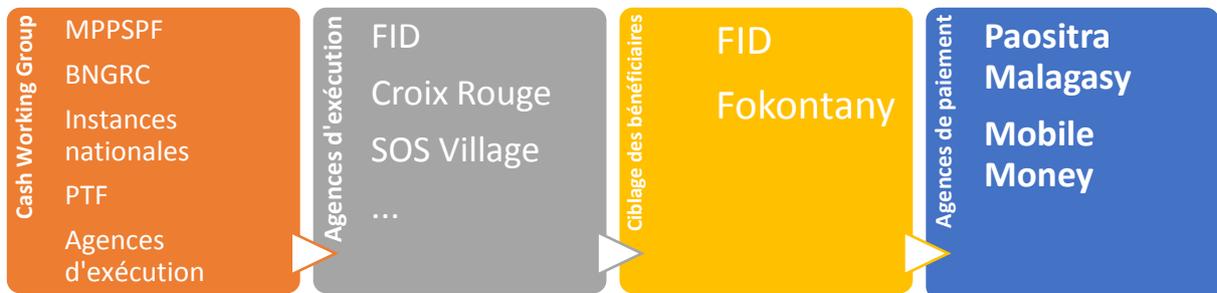
Approche d'audit

Une approche mixte intégrant à la fois une approche sur les problèmes, sur les systèmes et sur les résultats a été adoptée lors de la conduite de la mission d'audit. L'approche axée sur les systèmes consiste à s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de protection sociale face à la pandémie de covid-19. L'approche axée sur les résultats consiste à évaluer si les objectifs en matière d'effet ou de réalisation ont été atteints, notamment ceux relatifs aux nombres de bénéficiaires des programmes. L'approche axée sur les problèmes consiste à examiner, entre autres, les causes des insatisfactions autour du processus de ciblage des bénéficiaires qui ont provoqué des tensions sociales au niveau de la communauté locale.

Principales parties prenantes impliquées dans le programme Vatsy Tsinjo



Principales parties prenantes impliquées dans le programme Tosika Fameno



Méthodologie

La mission d'audit respecte les normes méthodologiques ISSAI⁶ et le « Guide de poche pour les institutions supérieures de contrôle, Considérations sur les réponses aux situations de catastrophe⁷ ». Les étapes de la démarche méthodologique se présentent comme suit :

Préparation : revue documentaire et prise de connaissance des domaines concernés, exploitation des documents de planification, définition de l'objectif d'audit, des questions et

⁶ ISSAI 100, 300, 3000.

⁷ Document élaboré par l'Afrosai-E, novembre 2020

critères d'audit, identification des sources d'informations ; élaboration des divers outils de travail (questionnaires);

Collecte des données : rencontres et entretiens avec les sources d'informations, collecte et compilation des rapports, recoupements et vérifications des justificatifs ; respect de l'échantillonnage des populations locales, visite des lieux, entretiens téléphoniques. Les entités ou responsables visités sont les suivants :

Région Atsinanana :

Gouvernorat – Région Atsinanana ; Responsable Logistique - Région Atsinanana, Administrateur de bases de données - Région Atsinanana ;Préfecture de Toamasina ; Direction Interrégionale – Fonds d'Intervention pour le Développement, Service Gouvernance et Citoyenne – FID Atsinanana ; Cabinet-Commune Urbaine Toamasina, Direction Régionale Atsinanana- MICA ; Direction Régionale Atsinanana– MPPSPF ; 138 chefs Fokontany Toamasina I ; Fokontany Cité Nouvelle Ville, Fokontany Parcelle 21/53-Mangarivotra Sud II, Fokontany Androranga ;Cabinet-Commune Suburbaine Toamasina ; Fokontany Ambalamanasy ; bénéficiaires des programmes Vatsy Tsinjo et Tosika Fameno Région Atsinanana.

Région Analamanga :

Direction des Affaires Financières du MICA, Service des Activités Post-Crises et Fonds d'Appui, Direction Principale chargée de la Coordination, de l'Administration, des Finances et Management Qualité - FID, Service Gouvernance Citoyenne – FID, Service Système d'Information - FID, Direction Générale de la Protection Sociale - MPPSPF, Secrétariat Général et Direction Administrative et Financière – Région Analamanga, Cabinet Région Analamanga, Préfecture d'Antananarivo, 5 Districts Antananarivo, Direction Administrative et Financière du MEAH, Fokontany Ankorondrano Andrefana, Fokontany Ambolokandrina, Fokontany Ambohipo, Fokontany Ambalavao Isotry, Fokontany Antohomadinika FAAMI, Fokontany Ambodimita, Fokontany Andranomena, Fokontany Ankazomanga Sud, Fokontany Amboditsiry, Fokontany Mandrangobato I, Régies CCO, Service de l'audit interne-MICA, Cabinet et Direction Administrative et Financière -MEDD, Cellule de Prévention et Gestion des Urgences – Primature ; bénéficiaires des programmes Vatsy Tsinjo et Tosika Fameno Région Analamanga.

Une demande de renseignements n° 03/21/CC/CSC du 22 juin 2021 a été envoyée à la Région Analamanga.

Traitement et exploitation des données : analyse des cohérences réalisations – ressources – méthode ; exploitation des statistiques et des bases de données ; estimation à partir des données disponibles (coûts) ; analyse comparative des programmes.

Rédaction du rapport : formulation d'observations et émission de recommandations en référence aux bonnes pratiques et aux critères de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie (3E).

Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est de vérifier si les mesures d'urgence sociales ont répondu aux besoins vitaux des populations vulnérables et des ménages dont les revenus ont été perturbés par le confinement suivant les critères de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie.

Les questions d'audit sont les suivantes :

Question d'audit n°1 : vérifier si le programme Vatsy Tsinjo a atteint les objectifs prévus

Sous-question d'audit n° 1 : Vérifier si le cadre juridique du programme Vatsy Tsinjo est clair, complet et efficace.

Sous-question d'audit n°2 : S'assurer de l'efficacité de l'organisation du programme Vatsy Tsinjo pour pouvoir soutenir les bénéficiaires pendant le confinement.

Sous-question d'audit n°3 : Vérifier si les bénéficiaires ont été identifiés de manière à répondre à l'objectif global du PMdU.

Sous-question d'audit n°4 : Vérifier si le budget et réalisation financière du programme Vatsy Tsinjo sont transparents.

Sous-question d'audit n°5 : Vérifier si l'opération d'approvisionnement a permis de soutenir le processus de production des packs de vivres de manière efficace.

Sous-question d'audit n°6 : S'assurer que le système mis en place pour la gestion de stocks de packs de vivres permet d'atteindre l'objectif de distribuer rapidement des produits sans danger et propres à la consommation.

Sous-question d'audit n°7 : Vérifier si le contenu des packs arrive à subvenir équitablement aux besoins nutritionnels des bénéficiaires durant le confinement.

Sous-question d'audit n° 8 : Vérifier que les dépenses autres que les coûts des matières de base composant les packs de vivres sont raisonnables pour le programme Vatsy Tsinjo.

Sous-question d'audit n° 9 : S'assurer si les modalités de distribution sont efficaces pour atteindre les objectifs sanitaire, social et économique du programme Vatsy Tsinjo.

Question d'audit n°2 : vérifier si le programme Tosika Fameno a atteint les objectifs prévus

Sous-question d'audit n°1 : Vérifier si le cadre réglementaire de la situation d'urgence permet la mise en œuvre d'un programme de filet social de sécurité.

Sous-question d'audit n° 2 : Vérifier si le système d'organisation et de contrôle mis en place permettent d'assurer efficacement la gestion du programme.

Sous-question d'audit n° 3 : Vérifier si le système de gestion financière et budgétaire garantit la réalisation efficace du programme.

Sous-question d'audit n° 4 : Vérifier si les procédures mises en œuvre au sein du FID du programme Tosika Fameno sont bien définies.

Sous-question d'audit n°5 : Vérifier si le système de ciblage et les critères appliqués assurent la sélection équitable des bénéficiaires.

Sous-question d'audit n°6 : Vérifier si les membres du personnel disposent des formations nécessaires à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Sous-question d'audit n°7 : Vérifier si la politique de communication du FID permet la mise en œuvre efficace du programme Tosika Fameno en situation de crise.

Sous-question d'audit n°8 : Vérifier si les procédures de prise en charge des plaintes permettent de préserver les droits des ménages vulnérables.

Sous-question d'audit n°9 : S'assurer que le montant du transfert monétaire couvre les besoins de base mensuels de chaque ménage bénéficiaire.

Sous-question d'audit n°10 : Vérifier si les moyens de paiement retenus pour le programme sont compatibles avec la situation réelle des bénéficiaires.

Sous-question d'audit n°11 : S'assurer que l'application des règles de procédure de sélection établies produit des résultats cohérents.

Limites de l'audit

La situation dans laquelle la mission d'audit a été conduite a été tout aussi singulière dans le sens où la phase d'examen a coïncidé avec la deuxième vague de la pandémie. Les activités ont été, de ce fait, réalisées en tenant compte de la sécurité de l'équipe d'audit, incluant les mesures de distanciation sociale, tout en respectant les normes internationales d'audit. Des collectes de données en ligne et par téléphone ont été effectuées. Par ailleurs, même si des descentes dans la Région Haute Matsiatra étaient prévues pendant la phase de planification, l'équipe n'a pas pu s'y rendre pour les travaux sur le terrain.

Outre ces considérations relatives à l'auditeur, les limites des constatations de l'audit se rapportent surtout aux entités auditées/visitées. Malgré les diligences opérées, une grande partie des données à exploiter sont indisponibles, parce que celles-ci n'ont pas été archivées ni retracées, mais aussi parce que les détenteurs des données sont réfractaires à la communication des informations. Les techniques de corroboration ont permis de relever des contradictions et des incohérences dans les informations communiquées à la Cour. D'ailleurs, la demande de renseignements envoyée à la Région Analamanga est restée sans réponse à la date de rédaction du présent rapport.

Plan des observations

- A- Programme Vatsy Tsinjo
- B- Programme Tosika Fameno

III- OBSERVATIONS

Les observations portent d'abord sur le programme de distribution de packs de vivres Vatsy Tsinjo puis sur le programme de transfert monétaire Tosika Fameno.

A- LE PROGRAMME VATSY TSINJO

Le programme Vatsy Tsinjo consiste à distribuer des packs de vivres aux couches de population les plus vulnérables fragilisées par la pandémie. Deux types de packs ont été distribués. La distribution du Vatsy Tsinjo 1 a commencé en avril 2020 et celle du Vatsy Tsinjo 2 en fin juillet 2020.

Il s'agit d'analyser successivement le cadre juridique, l'organisation, le ciblage des bénéficiaires, le processus d'approvisionnement, l'acheminement et le stockage des denrées alimentaires, le budget consacré au programme, le contenu puis le coût d'un pack Vatsy Tsinjo, et enfin l'opération de distribution. La performance du programme sera appréciée à travers l'efficacité, l'efficience, l'économie de ces différentes opérations.

1. Un cadre juridique incomplet

Il convient de vérifier si le cadre juridique qui régit le programme de distribution de vivres est clair, complet et efficace. Il ne s'agit pas ici d'apporter des observations sur les textes d'ordre général qui encadrent la situation d'urgence.

1.1. Mise en place de structures sans base légale

Le cadre stratégique du programme est formé du plan d'urgence sociale, relayé par le plan multisectoriel d'urgence. En revanche, le cadre juridique n'est pas complet du fait de l'absence de texte régissant les acteurs essentiels à savoir le centre de commandement opérationnel (CCO) et les comités Loharano.

1.1.1. Le CCO et les CRCO

Le Centre de Commandement Opérationnel de lutte contre la COVID-19 (ou CCO) a été mis en place en mars 2020. Au niveau stratégique, la présidence du CCO est assurée par le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation et la vice-présidence par le Ministre de la santé publique. Au niveau opérationnel, le Directeur Général du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) en a été désigné Coordonnateur Général. Selon le PMDU, le CCO assure la coordination et la synergie des actions opérationnelles à mener pour faire face à la pandémie. Tous les représentants des départements engagés dans la lutte contre la pandémie sont ainsi regroupés au niveau du Centre. Le CCO, a par la suite, été étendu aux Régions et aux Districts. Les CRCO sont placés sous la direction des gouverneurs, des préfets ou des chefs de District.

En définitive, le CCO constitue le centre d'information, de gestion et de contrôle de l'ensemble des opérations de lutte contre la pandémie. Dans le cadre du programme Vatsy Tsinjo, toutes les opérations à savoir les opérations d'approvisionnement, d'acheminement, de

stockage, de distribution, et de paiement sont exécutées au niveau du CCO. Pourtant, aucun dispositif juridique n'a été mis en place à cet effet. Faute de texte de création et d'organisation, il est difficile de cerner les responsabilités et les compétences du CCO.

1.1.2. Absence d'ancrage juridique clair pour la création du Comité Loharano

Pareillement, la création d'un comité Loharano par Fokontany a été annoncée par le Président de la République le 5 avril 2020 dans le but de faire bénéficier des programmes de protection sociale aux ménages les plus vulnérables. Selon le PMDU, les structures prévues au niveau local sont les 1428 Comités Loharano à mettre en place au niveau des zones affectées par la pandémie. Pour les Régions Analamanga et Atsinanana, il a été constaté que la mise en place des comités relève de la responsabilité de la Commune. Chaque comité est dirigé par le chef Fokontany. Les attributions du comité consistent à informer les populations des secteurs et des quartiers de la mise en œuvre de programmes de protection sociale par le gouvernement, notamment les transferts sociaux. Dans ce cadre les comités appuient les parties prenantes dans leur intervention sur place, apportent des solutions aux réclamations, dénonciations et plaintes qui relèvent des Fokontany. Ainsi, les comités Loharano jouent un rôle prépondérant tout au long du programme Vatsy tsinjo. L'organisation et le fonctionnement du comité ne sont pas clairement définis.

S'agissant de la Région Atsinanana, un arrêté n° 14/2020 portant désignation des membres des comités Loharano au niveau du district de Toamasina I a été pris au niveau de la préfecture.

Pourtant, aucun texte de création et/ou de nomination de comité Loharano n'a été présenté au niveau des fokontany visités dans la Région Analamanga.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'intérieur qu'il lui appartient de prendre un texte de portée générale pour la création du comité Loharano.

1.2. Réglementation des procédures d'achat par des documents de valeur juridique incertaine

Les marchés publics sont régis par la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics et par le décret n° 2019-1310 du 03 juillet 2019 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics. Ces textes fixent les procédures d'achats notamment les modes de passation et les délais. Cependant, au nom de l'urgence sanitaire, par note de conseil n° 042/2020-PM/SGG/SC, le conseil des ministres a donné son accord au ministre de l'économie et des finances à effectuer des achats directs des matériels destinés au COVID compte tenu de l'urgence. De même, par la voie de la note n°001-MEF/ARMP.20, le Ministre de l'économie et des finances a suspendu tous les délais en marchés publics pendant la situation d'urgence sanitaire liée à la lutte contre la propagation de la Covid-19. Par lettre sans numéro du 06 avril 2020, le Ministre de l'économie et des finances a autorisé le Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat à procéder aux marchés de gré à gré tels que disposés par l'article 39.II.2 de la loi n°2016-055 sus citée.

Il ne s'agit pas, dans le cadre de cet audit du programme Vatsy Tsinjo, d'apprécier le fond de ces notes et lettres.

Néanmoins, puisqu'il est question d'apprécier le cadre réglementaire suivant lequel les achats de denrées alimentaires et de petits matériels de conditionnement des packs ont été passés, il importe de soulever que, s'agissant de la forme, le partage de domaine entre règlement et les documents tels que les notes et les lettres n'a pas été respecté. En effet, les notes et lettres sont plutôt des documents de correspondance et ne sauraient se substituer au cadre réglementaire. L'urgence ne pourrait justifier le non-respect de la hiérarchie des normes et du parallélisme de forme.

Compte tenu de ces observations, les recommandations à l'endroit du Gouvernement sont les suivantes :

- *mettre en place un dispositif juridique avant d'opérationnaliser une nouvelle structure et prévoir les manuels de procédure y afférents ;*
- *le texte de création d'une structure nouvellement créée devrait préciser d'une manière claire et simple l'organisation, le fonctionnement, les compétences et les attributions de la structure ;*
- *s'assurer de la cohérence des nouveaux textes avec l'ordre juridique existant ;*
- *ne pas viser dans les actes réglementaires les déclarations publiques ou les concertations d'autorités politiques dans la mesure où celles-ci n'ont aucune valeur juridique dans l'ordonnement juridique malgache ;*
- *respecter la répartition de domaine et de compétence entre les différents textes normatifs à savoir le domaine de la loi, celui du règlement, et celui des notes, circulaires ou lettres nonobstant l'urgence ;*
- *respecter l'ordonnement juridique en général en vigueur à Madagascar.*

2. Organisation floue et inefficace

2.1. Dilution de responsabilités

Avoir une bonne organisation au sein d'un programme impose aux responsables de bien définir le rôle, la place et la responsabilité de chaque intervenant. A cet effet, la définition de poste, la description de la mission de chaque responsable, la définition des tâches à réaliser devraient être claires et écrites pour que le titulaire puisse réaliser ses missions d'une manière efficace et en même temps assurer ses responsabilités.

En ce qui concerne le programme Vatsy Tsinjo, le PMDU prévoit que : « *Ce programme est sous la coordination du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF), en étroite collaboration avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA), le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), et le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH)* ». En outre, les Régions, les Préfectures, les Arrondissements, les Districts, les Communes, et les Fokontany se trouvent parmi les acteurs principaux durant de la distribution des aides sociales. Egalement, la mise en place des structures de 1 428 Comités Loharanoa été prévue par le PMDU au niveau local dans des zones affectées par la pandémie pour renforcer les structures déjà existantes.

Pourtant, suite aux entretiens et descentes sur terrain effectués auprès des responsables, chaque entité et / ou acteur cité précédemment ne connaît pas exactement ses missions, rôles et attributions dans le cadre du programme Vatsy Tsinjo. Les responsabilités des acteurs et /ou entités à chaque niveau ont été assignées verbalement et spontanément par les principaux responsables qui peuvent être les Chefs de Région, les Préfets, les Délégués d'Arrondissement, les Députés, les Représentants d'une association de bienfaisance,...

Cette situation résulte de l'inexistence d'instruments juridiques ou organisationnels encadrant les rôles et responsabilités des acteurs concernés dans chaque étape de distribution des aides sociales. Chaque responsable interviewé affirme que le Ministère auquel il relève ne joue qu'un rôle d'appui et n'a participé qu'à l'emballage des denrées alimentaires. Il s'agit des responsables auprès de la Direction Générale de la Protection Sociale pour le MPPSPF, de la Direction Administrative et Financière pour le MICA et le MEAH, du Cabinet pour le MEDD. Il est à noter que certains députés disposent de fait des larges pouvoirs pour intervenir dans les principales chaînes d'opérations sans pour autant avoir un titre bien déterminé dans l'organisation.

Cette pratique entraîne la dilution des responsabilités entre les entités et les acteurs et engendre le ralentissement des opérations durant l'exécution. En outre, les acteurs ne se soucient pas des pièces justificatives du fait qu'ils ne se sentent pas responsables des opérations.

Pour que le programme soit exécuté de manière organisée et que chaque entité puisse s'approprier de ses responsabilités, il conviendrait de recommander au Gouvernement :

- l'adoption d'un texte réglementaire fixant les missions et les attributions de chaque entité et/ou acteur et aussi de communiquer aux concernés les textes et les instruments d'application ;

- de décrire toutes les tâches opérationnelles dans un manuel ou autres instruments.

2.2. Défaut d'allocation de ressources

2.2.1. Budget de fonctionnement

Le principe de bonne gestion se matérialise par des allocations de ressources matérielles, financières et humaines appropriées pour chaque activité afin d'assurer la mise en œuvre du programme.

Cependant, il a été constaté lors de l'entretien avec les responsables des Ministères, des Chefs de districts, des Communes et des Fokontany l'absence d'allocation claire de ressources financières et matérielles au programme Vatsy Tsinjo pour assurer le fonctionnement.

De ce fait, au niveau du Fokontany, le budget pour l'achat des rames de papiers, la saisie, l'impression, la colle, etc. n'a pas été prévu par les responsables du programme.

Au vu des documents recueillis, les CRCO n'ont pas eu de financement pour couvrir les dépenses de fonctionnement autres que les Ressources Internes Propres.

Toutefois, pour la Région Atsinanana, il est à noter qu'une allocation de carburant provenant du CCO pour un montant de 10 000 000 ariary ont été reçus au bénéfice du District suivant le Bordereau de décaissement n°00020 en date du 25 mai 2020.

Cette absence d'allocation de ressources est due au budget limité du fonds destiné à la distribution des aides sociales qui couvre principalement la constitution des packs au détriment des autres dépenses liées au programme.

2.2.2. Comités Loharano

La mise en place de 1 428 Comités Loharano prévue par le PMDU au niveau local n'est pas totalement effective surtout dans la région Analamanga. Certains qui ont été créés ne sont même pas opérationnels. Pourtant, ces comités sont censés d'assurer objectivement l'établissement de la liste des bénéficiaires et appuyer les chefs Fokontany durant la phase de distribution.

Pour la Région Atsinanana, les comités Loharano sont généralement opérationnels. Ils sont créés et nommés par arrêté du Préfet de la Région suivant les pièces recueillies lors de la descente sur terrain. Ainsi, les opérations de distribution se sont déroulées comme prévues. Par contre, dans plusieurs localités de la région Analamanga, les comités Loharano n'ont pas pu assurer pleinement leur mission à cause de leur situation. Certains ne sont pas créés de manière officielle et d'autres n'ont même pas été mis en place.

L'absence de motivation financière des membres constitue la principale cause de cette situation. En outre, les directives sur l'organisation et sur le fonctionnement de ces comités

semblent insuffisantes, ce qui entraîne parfois des conflits de compétence entre les employés du Fokontany et les membres du comité.

L'ineffectivité de la mise en place des Comités Loharano a entraîné le dysfonctionnement du système de distribution. En effet, pour le programme Vatsy Tsinjo 1, les responsables des Fokontany ont assuré exclusivement les opérations sans l'intervention de ces comités. Les populations locales ont accusé les chefs Fokontany de népotisme, de favoritisme et de corruption. De ce fait, lors du programme Vatsy Tsinjo 2, certaines missions des responsables locaux ont été attribuées aux Ministères.

2.2.3. Transport

Concernant le transport des denrées au niveau des Fokontany, selon le responsable de l'emballage au Palais de Sport, un montant d'environ 500 000 Ariary par 1 000 packs soit 500 Ariary par pack a été prévu pour le transport.

Le tableau ci-après présente à titre d'illustration l'existence de certains paiements au profit des députés lors des récupérations des packs au Palais de Sport.

Figure n°1 - Décaissement par Arrondissement

DATE		06/04/2020								
DECAISSEMENT PAR ARRONDISSEMENT DE LA COMMUNE URBAINE ANTANANARIVO										
DESIGNATION	2 ARRONDISSEMENT					6 ARRONDISSEMENT				
	NBR FKT	QTE	Unité	PU	Total TTC	NBR FKT	QTE	Unité	PU	Total TTC
LOCATION CAMION		3	Camion	Ar 200 000	Ar 600 000,00		1	Camion	Ar 200 000	Ar 200 000,00
VAOMIERA FOKONTANY	3	150	Personnes	Ar 10 000	Ar 1 500 000,00	3	60	Personnes	Ar 5 000	Ar 300 000,00
RENFORT DE DISTRIBUTION		15	Personnes	Ar 5 000	Ar 75 000,00		15	Personnes	Ar 10 000	Ar 150 000,00
Sous-Total TTC					Ar 2 175 000,00					Ar 650 000,00
TOTAL EN ARIARY					Ar 2 825 000					

Pour TASK FORCE PLAN D'URGENCE SOCIAL

Source : CCO National, 2020.

Suivant ce tableau, des montants de 1 500 000 et 75 000 Ar ont été payés respectivement pour le Vaomiera Fokontany et le renfort de distribution au bénéfice du 2^{ème} arrondissement.

Les pièces disponibles qui ne sont pas exhaustives, recueillies lors de la descente sur terrain, ont permis également de dresser le tableau suivant récapitulatif des dépenses de transports locaux au niveau des Fokontany.

Tableau n°1- Récapitulation des dépenses de transports locaux par arrondissement

ARRONDISSEMENT	DESIGNATION / REFERENCE BORDEREAU DE DECAISSEMENT	MONTANT (en ariary)
ARRONDISSEMENT I	VAOMIERA FOKONTANY/ N° 056, N°072, recap D	2 600 000
	RENFORT DE DISTRIBUTION / N° 056, N°072, recap D	
ARRONDISSEMENT II	VAOMIERA FOKONTANY / N° 040, N° 056, recap D	4 275 000
	RENFORT DE DISTRIBUTION / N° 040, N° 056, recap D	
ARRONDISSEMENT III	VAOMIERA FOKONTANY / N° 056, recap D	2 275 000
	RENFORT DE DISTRIBUTION / N° 056, recap D	
ARRONDISSEMENT IV	VAOMIERA FOKONTANY	-
	RENFORT DE DISTRIBUTION	
ARRONDISSEMENT V	VAOMIERA FOKONTANY/ recap D	600 000
	RENFORT DE DISTRIBUTION/recap D	
ARRONDISSEMENT VI	VAOMIERA FOKONTANY / N° 040, N° 056, N° 072, N° 072, N° 072	7 175 000
	RENFORT DE DISTRIBUTION / N° 040, N° 056, N° 072, N° 072, N° 072	

Source : CCO National, 2020.

Suivant ce tableau, le 6^{ème} arrondissement a reçu environ 7 175 000 Ar pour couvrir les dépenses de transports locaux. Il est à préciser que plusieurs opérations relatives aux transports locaux ne sont pas encore intégrées dans ce tableau faute de pièces justificatives. Il en est ainsi, à titre d'illustration, la récapitulation présentée dans le tableau suivant affichant le cas de paiement du 4^{ème} arrondissement.

Figure n°2 - Récapitulation de décaissement par Arrondissement

RECAPITULATION 15/04/2020	
DESIGNATION	MONTANT
DECAISSEMENT 1 ARRONDIS (06 FKT) <i>17/04/20</i>	Ar 2 350 000,00
DECAISSEMENT 4 ARRONDIS (16 FKT) <i>17/04/20</i>	Ar 7 800 000,00
DECAISSEMENT QG 16/04/20	Ar 14 800 000,00
DECAISSEMENT QG 17/04/20	Ar 14 800 000,00
TOTAL	Ar 39 750 000,00

Source : CCO national, 2020.

De nombreuses pièces récapitulant le décaissement au profit des autres Arrondissements ont été recueillies, lors de la descente sur terrain, mais elles n'ont pas permis de connaître les détails des opérations comme le montre le tableau ci-dessus.

Pourtant, les chefs Fokontanysuite aux entretiens ont affirmé qu'aucune somme ne leur a été octroyée pour couvrir les dépenses de transports locaux. Il s'agit ici des dépenses de déchargement, de transport des denrées du bureau de Fokontany jusqu'au domicile des bénéficiaires. Aucune pièce justifiant la réception des Fokontany de ces rubriques n'a été produite à la Cour.

Comme il revient aux députés d'assurer l'enlèvement, depuis le quartier général (Palais des sports Mahamasina), et le transport des packs jusqu'aux bureaux des Fokontany, ils ont reçu les frais de transport relatifs au nombre de packs qui leur sont attribués. Cependant, ils n'ont pas pris en considération les éventuels frais occasionnés par les transports locaux.

Cette situation conduit les responsables locaux à chercher d'autres moyens pour couvrir les dépenses de transport local. A titre d'exemple, pour quelques Fokontany de la Région Analamanga, des demandes d'aide ou de sponsoring ont été effectuées auprès des entreprises pour assurer le transport des denrées alimentaires du Fokontany vers les domiciles des bénéficiaires. Cette situation occasionne parfois le retardement des opérations de distribution.

2.2.4. Bureau Fokontany

En ce qui concerne les ressources locales, généralement, les chefs Fokontany n'ont même pas eu de locaux pour assurer leur mission. Pour la Région Atsinanana, seulement 9 sur 138 chefs Fokontany disposent de bureau. A cet effet, toutes les organisations relatives au programme Vatsy Tsinjo se sont déroulées au domicile du chef Fokontany entre autres les réunions préparatoires, la confection de la liste des bénéficiaires, la réception des doléances. Ainsi, les listes des bénéficiaires ne peuvent pas être affichées et les chefs Fokontany ou les responsables des secteurs ont dû faire des porte-à-porte pour communiquer ladite liste. Cette

situation favorise le risque de népotisme et de corruption durant la phase de préparation de la distribution des aides sociales.

Pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du programme, il y a lieu de recommander au Gouvernement la budgétisation des dépenses de fonctionnement relatives au programme et de faire disposer à temps aux responsables centraux et locaux les moyens logistiques nécessaires y compris la construction des bureaux pour les Fokontany.

2.3. Une faiblesse du système de contrôle

La bonne gestion intègre toujours un système de contrôle et de suivi-évaluation à chaque niveau de structure et à chaque acteur. Cette disposition permet aux responsables de maîtriser l'ensemble des processus de mise en œuvre du programme et d'atteindre les objectifs. D'après les interviews effectuées auprès des responsables, une faiblesse du système de contrôle a été constatée dans tous les niveaux de l'organisation. Il n'existe pas de dispositif de contrôle clair, les acteurs ne se réfèrent à aucune procédure et aucun type de contrôle n'est prévu. Ainsi, l'organisation s'est surtout focalisée sur les opérations d'exécution au détriment du système de contrôle.

Cependant, la Région Atsinanana dispose des bases de données gérées par un administrateur. Certains Chefs Fokontany ont aussi établi des rapports à l'attention des Maires et des Chefs de Districts à l'instar du Fokontany de Androranga Toamasina, ...

Il est à signaler que l'arrêté n°27711/2020 du 16 novembre 2020 portant création de la structure organisationnelle et institutionnelle de mise en œuvre du « Plan Multisectoriel D'Urgence – PMDU » pour la lutte contre la covid-19 a déjà identifié les responsables chargés du système suivi-évaluation du programme. L'article 15 de cet arrêté dispose que : « La cellule de Suivi-Evaluation est composée par : la CPGU, le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STPCA) auprès de la Primature, de la Direction des Systèmes d'Information de la Primature ».

De plus, le même arrêté prévoit en son article 25 que : « Le Secrétariat Technique du Plan (STP) a pour mission d'appuyer le Comité de Pilotage dans ses actions. A cet effet, il est chargé de :

-(...)

- mettre en place un tableau de bord et assurer la collecte des données et informations sur la mise en œuvre du Plan.

- consolider les rapports périodiques (mensuels) des secteurs concernés sur la mise en œuvre des actions et l'atteinte de résultats à l'attention du Comité de Pilotage

- assurer la publication des communications officielles des rapports du Comité de Pilotage ».

Mais il est à faire remarquer que cet arrêté n'était pas encore en vigueur au moment de l'opération du programme Vatsy Tsinjo étant donné que son adoption date de novembre 2020. La faiblesse du système de contrôle formel a rendu difficile la collecte, le traitement et l'analyse des données. Aucun document prouvant l'effectivité du contrôle n'a été disponible

au niveau de certaines entités visitées par l'équipe d'audit. Le risque de détournement est ainsi élevé pour le cas du programme Vatsy Tsinjo. Les pièces justificatives relatives au programme sont difficiles à réunir et non exhaustives. Les opérations y afférentes ne sont pas retraçables et se trouvent indissociables des autres catégories de dépenses.

Compte tenu de ce qui précède et pour pouvoir superviser, contrôler la mise en œuvre du programme et d'assurer la transparence de la gestion, la Cour recommande au Gouvernement l'instauration effective d'un système solide de contrôle interne et de suivi-évaluation.

3. Ciblage des bénéficiaires : un ciblage à base communautaire

Le PMdU prévoit de distribuer des packs Vatsy Tsinjo à 500 000 bénéficiaires. Il s'agit de vérifier si lesdits bénéficiaires ont été identifiés de manière à répondre à l'objectif global du PMdU : venir en aide aux populations vulnérables et répondre efficacement aux besoins vitaux de la population, aux défis de la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et de la précarité ; ainsi qu'à l'objectif spécifique du programme qui est de distribuer et de fournir des produits de première nécessité aux personnes vulnérables ainsi qu'aux groupes sociaux en difficulté.

3.1. Bénéficiaires désignés en de termes vagues dans le PMdU

Pour désigner ces bénéficiaires, les rédacteurs du document stratégique utilisent plusieurs formulations. Les bénéficiaires sont les « couches les plus vulnérables de la population, fragilisées par la pandémie » (p. 4), les « couches les plus défavorisées » (p.6), la « population en détresse » (p. 5 et 11), les « ménages les plus vulnérables au niveau des Fokontany mais également au profit des sans-abris » (p.24), les « groupes cibles défavorisés » (p.43), les « personnes vulnérables » et « groupes sociaux en difficulté » (p.23).

S'agissant des groupes sociaux en difficulté bénéficiaires du Vatsy Tsinjo, le PMdU cite les guides touristiques, agents des gares routières, chauffeurs et receveurs des zones suburbaines, enseignants des écoles privées, étudiants bloqués dans les cités universitaires, etc. (p.24). Les étudiants sont ceux qui, « n'ayant pas pu rejoindre leur famille et leur région d'origine et [sont], de ce fait, obligés de rester en confinement dans les cités universitaires » (p.20).

Le plan prévoit également de distribuer des packs Vatsy Tsinjo aux travailleurs du secteur Tourisme jugés les plus vulnérables, dont les serveurs, les femmes de chambre, le personnel d'appui, les prestataires de services (guides touristiques, piroguiers, musiciens, etc.) et les fournisseurs dépendant des hôtels (pêcheurs et autres fournisseurs de nourriture) (p. 28).

Par ailleurs, sur l'ensemble des mesures d'urgence sociales, le document indique de manière plus précise que les mesures ciblent les « plus pauvres et vulnérables parmi les populations les plus durement affectées par le confinement, selon des critères économiques, de pauvreté et de vulnérabilité » (p.23).

Ainsi, les termes utilisés pour désigner les bénéficiaires du programme Vatsy Tsinjo englobent à la fois des couches de population, des personnes, des ménages, des travailleurs, et des groupes de personnes ou des groupes sociaux. Dans tous les cas, l'esprit du programme est de cibler les populations qui sont déjà pauvres, vulnérables et/ou en difficulté économique en temps normal, et qui le sont davantage à cause des mesures de confinement. Autrement dit, le programme Vatsy Tsinjo vise à subvenir aux besoins des populations qui se trouvent dans des situations de précarité et des plus démunis.

3.2. Critères de vulnérabilité et de pauvreté non communiqués aux Fokontany

Sur le plan organisationnel, l'identification des bénéficiaires a été confiée aux chefs Fokontany pour la première vague de distribution de packs de vivres. Les directives verbales

qui leur ont été données par appel téléphonique consistent à identifier les « marefo » (vulnérables), les « sahirana » (personnes en difficulté) ou les « mahantra » (pauvres) et les « beantitra », « zokiolona » (personnes âgées) qui relèvent de leur Fokontany.

Il a été ainsi constaté que ces directives ne sont pas précises et sont sujets à différentes interprétations. Les critères qui permettent de qualifier une personne ou un groupe de pauvre, de vulnérable ou en difficulté n'ont pas été explicitement communiqués aux chefs Fokontany. Par conséquent, chaque chef Fokontany, en collaboration avec les chefs de secteur ou les chefs de carreau, a adopté sa propre démarche pour établir la liste des bénéficiaires.

3.3. Critères de sélection non uniformes

Le premier aspect touché par cette différence de démarche concerne les critères de sélection des bénéficiaires. Suivant entretien avec les chefs Fokontany, les membres du bureau et les membres du comité Loharano, les critères considérés sont, entre autres, le type d'habitat, l'état de l'habitat, le nombre d'enfants à charge, la source de revenus, la fonction de la personne, le montant estimatif du revenu, le pouvoir d'achat, le style de vie ou le train de vie, la situation matrimoniale du chef de ménage, la situation de handicap dans laquelle se trouve un membre du ménage, l'état de santé de la personne, l'âge de la personne, etc.

Ces critères sont retenus soit de manière cumulative soit séparément, soit pas du tout. En effet, parmi les Fokontany observés, certains ont sélectionné les bénéficiaires en fonction à la fois du type d'habitat et du nombre d'enfants à charge et n'ont pas tenu compte de l'état de santé du chef de ménage. Par contre, d'autres Fokontany ont justement inclus des ménages dans leurs listes en raison du fait que le chef de famille est gravement malade.

Il en résulte un traitement inégalitaire de la population cible suivant le Fokontany où celle-ci réside.

3.4. Exploitation des listes : les principales catégories de bénéficiaires

Lors des descentes auprès des Fokontany, il a été observé que les chefs Fokontany de la Commune urbaine de Toamasina (Toamasina I), Région Atsinanana, ont gardé une copie de la liste émargée des bénéficiaires. L'original, en version papier, de toutes les listes émargées a été mis à disposition des auditeurs lors des descentes auprès du bureau de la Région. La version électronique a été fournie par l'administrateur de la base des données.

Pour les Fokontany de la Commune Urbaine d'Antananarivo, si certains chefs Fokontany ont pu d'une part, fournir une copie de la liste émargée, d'autres une liste définitive non émargée, ou des listes intermédiaires, plusieurs autres chefs Fokontany n'ont pas pu d'autre part, fournir aucune liste.

Par ailleurs, l'analyse des différentes listes a permis de constater que les types d'informations qui y figurent ne sont pas homogènes. Certaines listes ne renseignent que le minimum d'informations sur le bénéficiaire (noms, adresse, CIN), d'autres plus complètes incluent les critères selon lesquels le bénéficiaire a été sélectionné (sexe, occupation, ménage propriétaire ou locataire,...). L'exploitation d'un échantillon de listes permet de classer les catégories de ménages bénéficiaires.

Tableau n°2 - Critères de sélection de bénéficiaires selon les listes émargées

Critères	ArrdtAmbodim angaAtsinanana	16 FokontanyArrdtAn kirihiyAtsinanana	FokontanyArrdtA njomàAtsinanana	Fokonta nyArrdt VI Analam anga
Chauffeurs/ tuc tuc/ pousse pousse	49	71	0	37
Chômeurs	123	326	3	315
Coiffeurs	13	17	0	0
Commerçants/ vendeurs/ marchands	310	146	0	160
Couturière	16	13	0	14
Cultivateurs	5	33	0	7
Dockers	45	24	1	37
Enseignants	14	8	0	15
Etudiants	38	24	0	228
Femmes au foyer/ ménagères	263	552	1	35
Femmes de ménage	13	26	1	92
Gardiens/ agents de sécurité	75	38	0	27
Gargotiers	29	84	2	2
Handicapés	2	15	0	1
Jardiniers	29	0	0	1
Journaliers	48	14	3	1
Lavandières/ blanchisseuses	80	232	12	40
Maçons/ charpentiers	16	77	2	28
Manœuvres	11	2	1	2
Mécaniciens	11	12	0	12
Mères célibataires	0	5	1	0
Mpanera	0	53	0	2
Pêcheurs	7	10	0	0
Personnes âgées	93	231	11	1
Retraités	69	140	24	10
Revenu coupé	0	128	0	6
Serveurs	8	10	0	3
Travailleuse de nuit	0	7	0	0
Veuves	22	175	1	0
Vulnérables/ en difficulté	0	60	0	0

Autres (malades, profession libérale, enceinte, sans information ...)	62	101	21	83
sans information	49	80	16	312
Total	1 500	2 714	100	1 471

Source : Listes de bénéficiaires

D'après ce tableau, le top 5 des personnes qui ont bénéficié du pack Vatsy tsinjo est composé :

- des ménagères ou femmes au foyer ;
- des chômeurs ;
- des petits commerçants, vendeurs ou marchands de rue ;
- des lavandières ou blanchisseuses ;
- et des personnes âgées.

Il ressort de ces statistiques qu'effectivement, les critères sont à la fois :

- économiques, inhérents à l'activité de la personne ;
- de pauvreté, c'est-à-dire, liés à la situation de précarité dans laquelle se trouve le ménage ;
- et de vulnérabilité, relatifs à l'âge, la situation matrimoniale ou le handicap du récepteur.

3.5. De l'efficacité de la procédure adoptée

Le second aspect affecté par l'absence de directives claires concerne la procédure adoptée par les Fokontany.

3.5.1. Un délai très court pour établir la liste

Le délai accordé aux Fokontany pour faire parvenir la liste des bénéficiaires à la Commune ou au chef de district est en moyenne de 2 à 5 jours. L'impact de ce délai sur la qualité des listes établies a été plus ou moins significatif selon la démarche adoptée. En effet, certains Fokontany disposaient déjà d'une liste préétablie et mise à jour des plus démunis de leur ressort. Ils se sont, de ce fait, basés sur cette liste pour confectionner la liste des bénéficiaires du Vatsy Tsinjo.

En revanche, la plupart des Fokontany ont dû procéder en commençant par le recensement de ses populations vulnérables. Or, mener les enquêtes auprès des ménages requiert un minimum de temps. Certains Fokontany, au lieu de mentionner le critère pertinent pour lequel le bénéficiaire a été sélectionné, ont collecté toutes les cartes nationales d'identité de ceux qu'ils estiment être des bénéficiaires potentiels. Puis, ils ont retranscrit toutes les informations qui y figurent. Ainsi, dans la plupart des cas, les « ménagères » ou « femmes au foyer » sont, en réalité, des femmes dont les activités relèvent du secteur informel ou dont le revenu n'est pas

stable. Le plus souvent, elles rejoignent les statistiques des commerçants/marchands/vendeurs.

Le délai pour confectionner la liste n'a pas alors suffi aux Fokontany pour fournir une liste de qualité et fiable.

3.5.2. Un nombre important de listes intermédiaires non retenues

Outre le délai insuffisant, il a été également constaté que les Fokontany ont établi et envoyé jusqu'à trois ou quatre listes avant la liste définitive. Les raisons évoquées sont le changement de directives qu'ils ont reçues, notamment à propos des quotas, en cours d'établissement de la liste et plus souvent, le renvoi des listes envoyées pour modifications précises. Nombreux sont les cas où il est demandé aux Fokontany de supprimer des noms de la liste, par les autorités responsables de l'arrêtage final de la liste, parce que le quota attribué a été révisé à la baisse. Il en résulte un gaspillage des ressources temporelles, matérielles et financières des responsables locaux étant donné qu'ils déploient leurs ressources propres. A titre d'exemple, ci-après la première page d'une liste de bénéficiaires du Vatsy Tsinjo 1.

Figure n°3 - Première page d'une liste intermédiaire de bénéficiaires du Vatsy Tsinjo

LISTE BENEFICIAIRE VATSY TSINJOndissement
FOKONTANY AN

LAH	ADRESY	KARINE FOKONTA NY N°	ANARANA SY FANAMPINY	CIN
1	154		RALITA	112 131 01 4
2	154	1172	RAKOTONIRIM	216 011 001
3	C 101	69	RANDRIAMAHENI	313 131 008
4	C 141 A		RANDRIAN	101 221 023
5	C 1		RAZAFIMAHEFA	201 031 050
6	C 1		ANDRIAM	101 241 117
7	C 1	1014	RASOLOHI	101 981 048
8	C 1 F	61	RAOTOMAI	101 931 051
9	C 1 B		VICT	101 981 061
10	C 1	552	RAKOTONIAN	109 291 100
11	C	4	RAZANA	106 322 011
12	C	767	RAZAFINDR	102 461 001
13	C3	1243	RASOANAZATS	117 122 001
14	155 C	203	RAHAJARIS	101 211 193
15	CC	950	RAHELARI	101 232 061
16	C	206	RAZAF	114 332 001
17	C		RAZAFIARIS	101 982 061
18	331 SEC R II	831	RAKOTON	101 981 021
19	C G BIS		RANDIAN	114 231 007
20	II C	530	RANDRIAN	101 981 041
21	C42	C 763	RANDRIAMAHAZ	101 981 041
22	107 C	39	RAZAFIMAH	117 391 001
23	C06	585	RANDRIANARIM	102 091 011
24	C		RAVONI	101 981 081
			RAZAFIN	413 011 001
			RAMANAN	101 231 111
25	C		RANDRIANJAT	101981040
		41	RAZAF	101 211 111
		989	RAZAFINIA	101 981 001
26	C BIS		RAHERIMAMO	101 231 116
27	C 51	549	RAFENOMAI	103 421 001
28	107		RANDRIA	508 991 011
		156	RAHANTA	101 982 001
29	C	905 A	RAZAFINDRABARY	101 982 011
		881	ANDRIAM	
30	C 1	886	RAZAFIND	115 011 031
31	C14	662	RAMAMC	110 151 001
32	C	571	RANDRIAMA	101 981 053
33	C 43 PRES DI		RANDRIAMA	102 071 020
34	C 1		RASOANAIVO ALA	101 981 041
35	97 C	02 04	RAZAFIMIA	101 241 107
36	78 C		RAKOTOMA	101 981 033
37	C	152	RALAIARIJAC	101 981 051
38	C		RANDRIAMAN	101 251 040
39	C F		RANDRIAN	101 981 049
40	C130 IS		RANDRIATSIMALI	101 981 026
41	C		RASOLOARIJONA	1153610X

Source : Fokontany Antananarivo VI, 2020

Sur cette figure, les lignes dont la trame de fond est de couleur orange correspondent aux personnes dont les noms ont été supprimés de la liste définitive par les instances supérieures.

Ce point conduit justement à déterminer l'entité compétente la mieux placée pour établir la liste pour que le programme atteigne ses cibles.

3.5.3. Acheminement des packs de vivres non optimal

Suite au décret n°2020-359 du 21 mars 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République ainsi que les mesures sous-jacentes prises, beaucoup de foyers notamment ceux concernés par les mesures de confinement sont privés de ressources.

Selon la Banque mondiale au cours du premier semestre 2020, 64% des ménages ont signalé une perte de revenus. Elle estime que près de 1,4 million de personnes sont tombées sous le seuil de pauvreté (fixé à 1,90 \$ par jour) en 2020, ce qui porte le taux de pauvreté à 77,4%. Cela est dû aux pertes d'emploi dans les secteurs clés de l'industrie et des services, ainsi que la perte soudaine de revenus pour les travailleurs informels affectés par les mesures de confinement dans les grandes villes⁸.

La majorité de la population n'a donc pas d'épargne pour subvenir aux besoins vitaux notamment la nourriture et les dépenses occasionnées en cas de maladie durant la période de confinement. Ceux qui sont les plus touchés sont les ménages vulnérables même hors période de la pandémie. Pour eux, les revenus gagnés quotidiennement assurent les dépenses en nourriture.

Ainsi, la durée d'acheminement des packs de vivres doit être le minimum possible car bon nombre de personnes vulnérables travaillant au jour le jour affectés par les mesures de confinement sont privées de nourriture.

Il a été constaté que l'opération Vatsy Tsinjo menée par la Task Force Plan d'Urgence Social a été mise en place au Palais des Sports et de la Culture de Mahamasina dès le 26 mars 2020 c'est-à-dire moins d'une semaine après la déclaration. En période normale hors pandémie, les étapes à suivre allant des études préalables jusqu'à la mise en œuvre du programme nécessite quelques semaines de plus. Cela démontre les efforts déployés par le gouvernement à mettre en place le plus tôt possible toute l'organisation nécessaire pour la production de packs de vivres.

Les figures suivantes présentent les dates de distribution des packs aux bénéficiaires et la réception des packs par les Chefs Fokontany. Suivant entretien, la distribution par ces derniers commence le même jour que celui de l'arrivée de packs au niveau des Fokontany.

⁸ Source : Rapport sur les perspectives économiques de Madagascar (décembre 2020), Banque Mondiale.

Figure n° 12 - Liste émarginée de bénéficiaires de Vatsy Tsinjo Idans un Fokontany à Antananarivo (Extrait)



LISITR'IREO SAHIRANA ETO AMIN'NY FOKONTANY ANTONOMADIN'NY ANTANANARIVO

N°	ANARANA SY FANAMPINY	TERAKA	CIN	LOT	SC
01	RAZAK	10			III F
02	RAKOTO	29	103	76	III F
03	RAKOTO	05	101	76	III F
04	RAZANAJA	8	101	83	III F
05	RAZOARIMAL	6	101	40	III F
06	RAKOTOMI	79	101	07	III F
07	FLOI	2	101	847	III F
08	RANDRI	71	108	328	III F
09	RASOANA	76	101	45	III F
10	RAKOTC	78	101		III F
11	ANDRI	18	101		III F
12	RASARI	76	101		III F
13	RASOA	70	101		III F 1
14	RAFAR	70	101		III F
15	MAM	73	101		III F
16	RAZAFIR	70	101		III F
17	RAZAFIA	6	105		III F
18	RAZA	13	101		III F BIS
19	RAHAN	75	101		III F A
20	RAZAN	57	103.1		III F TER
21	RAZANJ	79	101		III F
22	RANA	01	101		III F

Source : Fokontany F, 2020..

Figure n° 13 - Liste émarginée des Chefs Fokontanyréceptionnant les Vatsy Tsinjo 1ère Vague dans un arrondissement de Toamasina I (Extrait)

1^{ère} Phase

REGION ANTSINANANA
DISTRICT TAMATAVE I
COMMUNE URBAINE DE TOAMASINA
ARRONDISSEMENT MORARANO

FITSINJARANA NY VATSY TSINJO ISAM-POKONTANY

N°	ANARANA SY FANAMPINY	ANDRAIKITRA SY ADIRESY MAZAVA NA N° TEL	FOKONTANY PARCELLE	FANAMPIANA SY NY ISANY	TOKATRANO MAREFO SY BE ANITITRA NISITRAKA VATSY	SONIA
01	RASOLON	CHEF FOKONTANY	21/01 Andriana	100 SACS DE VATSY TSINJO	100 MENAGES	61 MISA
02	ANDRIANA	CHEF FOKONTANY	21	100 SACS DE VATSY TSINJO	100 MENAGES	CHEF FOKONTANY
03	Be...	CHEF FOKONTANY	21	100 SACS DE VATSY TSINJO	100 MENAGES	05/04/2020
04	Wid.	Vice Pré	21	100 sacs	100 Menages	WILLIAM

Source : CRCO Atsinanana, 2020.

Figure n° 14 - Liste émarginée des Chefs Fokontany réceptionnant les Vatsy Tsinjo 2^{ème} Vague dans un arrondissement de Toamasina I (Extrait)

REGION ATSIANANANA
DISTRICT TOAMASINA I
COMMUNE TOAMASINA I
FIRAISANA MORARANO

VATSY TSINJO 2^{ème} Vague Arr MORARANO
2^{ème} phase

FITSINIARANA VATSY TSINJO ISAM-POKOTANY ANDIANY FAHA 2 (2^{ème} Edition)

N°	ANARANA SY FANAMPINY	ANDRAIKITRA ADRESY MAZAVA N° TEL	FKT et Parcelle	FANAMPIANA	ISAN'NY TOKATRANO, MAREFO NAHAZO VATSY
1	17 APR 2020	Chef fokontany 01	21/	100 sacs de Vatsy Tsinjo	100 ménages
2	EDMC 17 APR 2020	Chef fokontany 034-...-07	21/	100 sacs de Vatsy Tsinjo	100 ménages
3	MART. 16 APR 2020	Chef fokontany 034-...-ka	21/ Ambolomadinika	100 sacs de Vatsy Tsinjo	100 ménages

CHIEF FOKONTANY NAMBO VERRERIE PARCELLE 21/73
CHIEF FOKONTANY #21/15 HOA
CHIEF FOKONTANY P#21/12

Source : CRCO Atsinanana, 2020.

Il ressort des figures que les dates de distribution de packs de vivres sont :

- Concernant le fokontany FAAMI Antohomadinika le Vatsy Tsinjo 1 : 04 avril 2020,
- Pour ce qui est des fokontany de l'arrondissement Morarano dans la Commune Urbaine de Toamasina Région Atsinanana : les 05 avril 2020 et 08 avril 2020. S'agissant de la 2^{ème} vague de distribution, la réception des packs de vivres par les Chefs Fokontany, pour ce même arrondissement s'est tenue les 16 avril et 17 avril 2020.

Dans d'autres villes, le lancement de la distribution des packs de vivres Vatsy Tsinjo 2 commençait au mois d'août 2020 pour s'étaler jusqu'au mois de septembre 2020. A Nosy Be, le programme a été lancé au 30 juillet 2020.

Malgré l'objectif du gouvernement de commencer dans les plus brefs délais la distribution, environ deux semaines séparent la date de première distribution et la déclaration d'état d'urgence sanitaire. Plusieurs phases en amont devraient être assurées afin de mener à bien la distribution. La base principale de la distribution est l'existence d'une liste de bénéficiaire (ménages vulnérables) fiable. L'établissement de cette dernière parallèlement au commencement du programme constitue entre autres raisons le retard ou la suspension de la distribution. Tel est le cas pour le Vatsy Tsinjo 2 notamment à Antananarivo où des agents des différents départements ministériels assurent le ciblage des bénéficiaires. La distribution était donc suspendue dans l'attente d'une nouvelle liste.

La disponibilité des matières de base composant le pack et la capacité d’emballage des sites constituent également des paramètres à prendre en compte.

La Cour recommande au Gouvernement d’accélérer l’établissement du registre social qui sera mis à jour périodiquement et opérationnaliser rapidement le plan d’urgence social afin que la date de distribution de packs ne s’écarte pas de la date de début du confinement.

3.6. Recherche du niveau hiérarchique pertinent pour sélectionner les bénéficiaires : le principe de subsidiarité

3.6.1. Le rôle crucial des chefs de secteur

Dans le cadre de la première vague de distribution, il revient aux chefs Fokontany d’identifier les bénéficiaires du programme. Tel a été le cas aussi bien de la Région Analamanga que de la Région Atsinanana. Cette attribution de responsabilité est conforme au principe de subsidiarité dans le sens où la sélection des bénéficiaires a été confiée à l’entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par le programme. Ainsi, les chefs Fokontany ont été appuyés par leurs membres de bureau respectifs, notamment les chefs de secteur ou les chefs de carreau. Ces derniers vivent au quotidien avec les habitants de leur secteur, étant désignés parmi eux. Ils se trouvent être les mieux placés pour identifier les plus vulnérables de leur secteur.

3.6.2. Défaillance du suivi et du contrôle

Néanmoins, le dispositif mis en place est resté incomplet. Aucune stratégie propre au suivi et contrôle de la confection des listes n’a été formellement mise en œuvre. Les listes établies ont été certainement revues par des instances supérieures, mais le processus de confection des listes lui-même n’a pas été supervisé. Les entretiens avec les bénéficiaires et les différents responsables permettent de regrouper les principaux cas avérés de corruption en deux catégories : d’une part, le népotisme des chefs de secteur qui, en complicité avec leur chef Fokontany, intègrent des ménages non vulnérables dans la liste; et d’autre part, l’édition d’un nombre important de nouveaux carnets Fokontany par le chef Fokontany pendant la période d’établissement de la liste, uniquement dans le but de multiplier le nombre de bénéficiaires de son ressort, ce, moyennant paiement de somme d’argent par les attributaires de nouveau carnet. Suite à des risques d’explosion sociale, quelques Fokontany parmi ceux visités ont décidé de changer leurs chefs de secteur.

3.6.3. Intervention d’autres parties prenantes

- Mise en place des comités Loharano

C’est dans l’optique de réduire le risque de corruption lors de la confection des listes des bénéficiaires de la deuxième vague qu’ont été mis en place les comités Loharano auprès de chaque Fokontany. Pour la Région Atsinanana, les membres du comité ont alors fait équipe avec les membres du bureau du Fokontany pour identifier les personnes vulnérables. Grâce au respect du principe de subsidiarité, ce nouveau dispositif s’est révélé généralement efficace.

En effet, les membres du comité Loharano ne sont autres que des notables et agents communautaires du Fokontany.

Par contre, il en est allé différemment pour la Région Analamanga. La liste des bénéficiaires de la deuxième vague a été dressée par les ministères.

- **Recensement bâclé par les départements ministériels**

Le mécanisme mis en place dans la Région Analamanga consiste à regrouper les Fokontany en zones, et de répartir les ministères par zone afin de recenser les bénéficiaires de la deuxième vague de distribution. La répartition par zone s'est effectuée suivant le tableau ci-après

Tableau n°3 - Répartition par zone des ministères

MINISTERE	ZONE	DISTRICT
		1er Arrondissement
MDN	Z1	1er Arrondissement
MAE	Z2	1er Arrondissement
MEF	Z3	1er Arrondissement
MIN JUS	Z4	1er Arrondissement
		2e Arrondissement
MID	Z5	2e Arrondissement
MSP	Z6	2e Arrondissement
		3e Arrondissement
MATTP	Z7	3e Arrondissement
MENETP et MSP	Z8	3e Arrondissement
MSAN et MSP	Z9	3e Arrondissement
		4e Arrondissement
MAEP	Z10	4e Arrondissement
MEH	Z11	4e Arrondissement
MEAH	Z12	4e Arrondissement
		5e Arrondissement
MTTM	Z13	5e Arrondissement
MMRS	Z14	5e Arrondissement
MTEFPLS	Z15	5e Arrondissement
MESRS	Z16	5e Arrondissement
		6e Arrondissement
MICA	Z17	6e Arrondissement
MEDD	Z18	6e Arrondissement
MPPSPF	Z19	6e Arrondissement
MJS	Z20	6e Arrondissement

Source : Région Analamanga

Cependant, faute de procédure formelle, chaque ministère a adopté sa propre démarche de recensement. Il a été constaté lors des descentes auprès des bureaux de Fokontany et des bénéficiaires que si des ministères ont fait du porte-à-porte pour constater par eux-mêmes la

situation des ménages, certains représentants de ministère se sont installés près du bureau du Fokontany et ont attendu que les intéressés viennent à eux. D'autres ont distribué des formulaires à remplir le matin et sont revenus le soir pour les récupérer. D'autres encore ont pris la liste des ménages auprès du Fokontany mais n'ont pas effectué d'enquêtes supplémentaires. Parmi les anomalies constatées, plusieurs bénéficiaires d'une liste correspondent à des enfants en bas âge voire des bébés. Il n'a, pourtant, pas été possible pour leur parent adulte de récupérer le pack. Le principe est que seule la personne inscrite peut se présenter pour recevoir le pack. Elle ne peut être substituée par une autre personne de son ménage. En fait, le département ministériel responsable du recensement a collecté les carnets Fokontany et a sélectionné les bénéficiaires sur la base de ceux-ci. Un nom au hasard dans le carnet a été saisi comme représentant le ménage. Or, il s'est trouvé qu'il s'agissait d'enfants.

Ci-après une comparaison des listes des bénéficiaires de la première et de la deuxième vague de distribution

Figure n°4 - Informations contenues dans une liste de la première vague – Fokontany A

FIANAKAVIANA SAHIRANA FOKONTANY AMB						
I 16 A	Propriétaire	RANDRIAMAHENINA Ag				
II 16	Propriétaire	RAZAFITSALON	24/11/1988	Befelatanana	101 251 14	
II 16	Propriétaire	ANDRIAMAHENINA F	08/07/1987	Arivonimamo	105 01	
II B 16	Propriétaire	RAFARASOA	24/06/2010	Ambatomainty		
		RAKOTONIRAINY F	05/03/1963	Antsirabe	108 321 00	
		RAZAJ ANJ	25/01/1963	Amboditsiry	101 252	
		RAMAMONJANA	10/03/1976	Mahazina	117	

Source : Fokontany A, 2020

Figure n° 5 - Informations contenues dans une liste de la deuxième vague – Fokontany A

ARRONDISSEMENT : ANTANANARIVO 5^e DISSEMENT

FOKONTANY : AMB

LISTR'IREO TOKANTRANO HAHAZO VATSY TSINJO ANDIANY FAHAROA

#	ANARANA SY FANAMPINY	ADIRESY	KARINE FOKONTANY N°
1	AH-WEN		
2	AMIRI	II B 1	3903-A
3	ANDONIA	II B 1	3601-A
4	ANDRIA ZTSALA	II B 52	3979 A
5	ANDRIA	II A 28 D	724D

Source : Fokontany A, 2020

Pour ce Fokontany du Vème arrondissement, la liste de la première vague, dressée par le Fokontany, contient les renseignements suivants : adresse, propriétaire ou locataire, nom, date de naissance, lieu de naissance, carte d'identité nationale, nom du chef de secteur, fonction du bénéficiaire ou critère qui lui a permis d'être sélectionné. La liste, en elle-même, indique ainsi le motif pour lequel le bénéficiaire a été sélectionné.

Pour ce même Fokontany, la liste des bénéficiaires de la deuxième vague dressée par le ministère en charge de la zone comprend le nom, l'adresse et le numéro du carnet Fokontany du bénéficiaire. Les descentes auprès du Fokontany ont permis de savoir que les enquêtes des représentants du ministère n'ont pas pu couvrir l'ensemble des ménages. Faute de temps, ceux-ci se sont basés sur les carnets Fokontany.

En revanche, pour un autre Fokontany (figure ci-dessous), la liste dressée par le département ministériel responsable de la zone renseigne des informations plus complètes suite aux enquêtes effectuées : le ministère responsable du recensement, adresse du bénéficiaire, carnet Fokontany, date d'émission du carnet ; nom, date de naissance, carte d'identité nationale, fonction ou autre critère, sexe, situation familiale, observation, propriétaire ou locataire, bénéficiaire ou non du Tosika Fameno, bénéficiaire ou non de la 1^{ère} vague de distribution.

Figure n° 6 - Informations contenues dans une liste de la deuxième vague – Fokontany B

Ministère	ADRESSE	KARINE FOKONTANY N°	DATY NANA O VANA AZY	ANARANA	FANAMPINY	DATY NAHATE RAHANA	CIN	DATY	TOERANA	ASA	I_V (Lahy / Vavy)	V_Z (Vady Zana ka_Ha fa)	na ma rib an a	TOMPO N-TRANO (T) Mpanof a (M)	Nahazo Tosika fameno 1_0	o VATS Y TSINJO
MIS		20212	RAZAN	O	CLARISSE	21/02/1958		07/04/1976	TANA III	TSY MIAS	V			T	1	1
MIS		2919	RANDRIAM	SOA	PAUL NORE	02/03/1977		13/05/2009	TANA VI	VERY ASA	L	V		M	0	1
MIS			RAN	ARISON	FANJA NIRINA	09/03/1978		06/06/1997	TANA III		V	V		M	0	1
MIS			RANDRIAMIA	IA	KEVIN MIHAJA	14/10/2006					L	Z			0	1
MIS			RANDI	IGATSOA	KAREN NY AVO	10/06/2006					V	Z			0	1
MIS	JVN	3248	RAKOTONDR	INA	JEAN JACQUES	04/05/1975	101231101805	22/02/1994	TANA III	TSY MIAS	L			M	0	1
									TANA VI	MPIVAROT	V			M	0	1

Source : Fokontany B, 2020

Il peut être conclu que, comparée à la liste de la première vague, la liste des bénéficiaires dressée par les ministères n'est pas toujours plus crédible, car basée sur des informations auto déclarées et pour la plupart non recoupées. 100% des Fokontany visités et des bénéficiaires interviewés ont affirmé qu'un nombre important de ménages aisés et en bonne santé ont reçu le Vatsy Tsinjo. Un cas flagrant constaté, à titre d'exemple, est le fait qu'un nombre non négligeable de bénéficiaires au niveau d'un Fokontany visité sont venus véhiculés pour récupérer leur pack auprès du bureau Fokontany.

3.7. Autres facteurs d'exclusion

3.7.1. Attribution de quota à chaque Fokontany ou limitation du nombre de bénéficiaires

Le nombre de packs à distribuer est limité. Le nombre total de packs à distribuer dans l'ensemble de la Région Atsinanana a été fixé au niveau central (national). Pour la Commune

urbaine de Toamasina, le nombre total de packs a été réparti également entre les 138 Fokontany. C'est ainsi que 100 packs par Fokontany ont été distribués aussi bien lors de la première que de la deuxième vague, soit 200 packs par Fokontany pour les deux vagues. Pourtant, le nombre de ménages répondant aux critères ne coïncident pas toujours avec le quota. Pour les quartiers administratifs et d'affaires, les chefs Fokontany peinent à remplir le quota et décident d'inclure des ménages non vulnérables dans leur liste. Par contre, nombreux sont les ménages très vulnérables des quartiers populaires et bas quartiers qui n'ont pas pu bénéficier du programme parce que le nombre de packs n'était pas suffisant. Suivant entretien avec le bureau de la Région, le choix de l'équité en fonction des Fokontany aurait conduit à une explosion sociale.

En ce qui concerne la Région Analamanga, le quota varie selon le Fokontany et selon les circonstances. Pour la première vague, il est généralement demandé aux Fokontany de dresser la liste complète des ménages vulnérables. Toutefois, il leur est ensuite demandé de réduire la liste au quota alors annoncé. Sur un échantillon de Fokontany à Antananarivo, le tableau suivant compare le nombre des bénéficiaires avec le nombre de ménages vulnérables recensés par le Fokontany.

Tableau n° 4 - Pourcentage des ménages vulnérables ayant bénéficié du programme

Fokontany	Nombre total de ménages	Nombre de ménages vulnérables	Ménages bénéficiaires du VT 1		Ménages bénéficiaires du VT 2	
			Nombre	%	Nombre	%
Amboditsiry	2710	2154	750	35%	2334	108%
Ankazomanga Sud	2854	2500	2128	85%	1465	69%
Antohomadinika FAAMI	4823	3858	693	18%	923	24%
Ambodimita	2888	2312	non disponible	-	1001	35%
Andranomena	3000	1986	1471	74%	Non disponible	-

Source : Fokontany, 2020

Il ressort de ce tableau que pour chaque Fokontany environ 80% des ménages sont vulnérables. Pour un Fokontany, les nombres de bénéficiaires des deux vagues représentent respectivement seulement 18% et 24% du nombre de ménages vulnérables. En revanche, pour un autre Fokontany, 108% du nombre de ménages vulnérables ont pu bénéficier de la deuxième vague de distribution. Suivant les explications obtenues auprès du Fokontany et des bénéficiaires, ce quota a été obtenu suite à l'intervention du député élu au niveau de la

circonscription auprès des autorités de l'Etat central suite à une menace de trouble social. Il s'agit donc d'un cas exceptionnel.

En définitive, il est conclu, non seulement que l'attribution de quota est un facteur d'exclusion mais surtout qu'elle n'est pas équitable.

3.7.2. Etre titulaire de carnet Fokontany et de carte nationale d'identité

Une des conditions pour être éligible au programme consiste à être en règle vis-à-vis du Fokontany, c'est-à-dire, s'inscrire auprès du Fokontany, détenir un carnet et payer les cotisations mensuelles ou annuelles (adidy). Il apparaît que ces conditions sont incompatibles avec la situation de précarité et de pauvreté dans laquelle se trouvent les cibles du programme Vatsytsinjo. Ceux qui n'ont pas en leur possession un carnet Fokontany n'ont pas ainsi pu bénéficier du pack. Certains chefs Fokontany ont pris l'initiative de sensibiliser leurs habitants à s'inscrire et ont émis de nouveaux carnets. Cependant, suite aux directives de l'Etat, les titulaires de nouveaux carnets n'ont pas pu être inclus dans la liste dans la majorité des Fokontany visités. Tel que le montre la figure supra, une colonne est dédiée à la date d'émission du carnet Fokontany.

Ainsi, les ménages dont la date du carnet se rapproche des dates d'inscription au programme ont été éliminés.

Une autre condition est que le bénéficiaire doit être titulaire de carte nationale d'identité. Ce critère exclut également les personnes les plus pauvres qui ne possèdent pas de pièces d'identité. Suite à des réclamations par les chefs Fokontany, de nouvelles directives ont permis de ne pas considérer cette condition.

3.8. Publicité des listes et gestion des réclamations, dénonciations et plaintes

3.8.1. Manque de transparence

Le principe d'une opération transparente veut que les noms des bénéficiaires soient sus et connus de la communauté. Il a été constaté au niveau des Fokontany que les mesures prises sont différentes.

S'agissant de la Région Analamanga, pour la première vague de distribution, certains Fokontany ont procédé à l'affichage de la liste, principalement au bureau du Fokontany ou dans un autre lieu public. D'autres Fokontany affirment ne pas avoir affiché la liste et ont notifié individuellement les bénéficiaires. En fait, les chefs de Fokontany n'ont pas reçu les mêmes directives. Ceux qui n'étaient pas contraints d'afficher la liste ont informé directement les ménages retenus dans la liste finale. De plus, le suivi et le contrôle de l'effectivité de l'affichage ont été défaillants. Suivant entretien avec les chefs de district, il n'a pas été vérifié si les Fokontany ont bel et bien affiché la liste. Quelques chefs Fokontany affirment avoir délibérément omis de procéder à la publicité des noms des bénéficiaires pour préserver l'ordre public. L'occasion pour les ménages exclus de faire valoir leur droit a été, par conséquent, réduite. Pour la deuxième vague de distribution, la majorité des Fokontany n'ont pas procédé

à l'affichage dans la mesure où l'opération de ciblage incombait aux départements ministériels. Des tickets ont été directement distribués aux bénéficiaires pour permettre à ceux-ci de récupérer leur pack.

S'agissant de la Région Atsinanana, les ménages sélectionnés ont été notifiés individuellement. Il a d'ailleurs été observé que les Fokontany ne sont pas dotés de local, de sorte que le domicile du chef Fokontany sert de bureau du Fokontany. Ainsi, non seulement les Fokontany manquent de moyens pour procéder aux affichages mais surtout les bureaux Fokontany ne peuvent pas toujours à proprement parler être considérés comme des lieux publics.

3.8.2. Gestion des plaintes

Subséquent, il a été constaté que les réclamations, dénonciations et plaintes dans le programme Vatsy Tsinjo sont moins importantes que celles des autres programmes d'urgence sociale comme le Tosika Fameno. Aucun mécanisme de gestion des plaintes n'a été mis en place. Par ailleurs, les plaintes sont la plupart du temps verbales. En fait, en cas d'insatisfaction, ni les ménages non retenus ni les chefs Fokontany ne savent pas comment s'y prendre. Ainsi, les plaintes sont souvent classées sans suite par le chef Fokontany. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de plainte individuelle. En revanche, le chef Fokontany est indirectement contraint de donner suite aux réclamations lorsque celles-ci sont le fait de groupe. Craignant les émeutes ou l'explosion sociale, le chef Fokontany réattribue les packs restants ou non récupérés aux personnes mécontentes. Tel a été le cas du chef Fokontany qui a dressé le procès-verbal ci-dessous

Figure n° 7 – Procès-verbal dressé par le chef Fokontany

REPOBLIKAN'IMADAGASIKARA
Fitiavana-Tanindrazana-Fandrosoana

MINISTERAN'NY ATITANY
SY NY FITSINJARAM- PAHEFANA

PREFEKTORAN'NY POLISY
ANTANANARIVO

DISTRIKA ANTANANARIVO I

FOKONTANY
A.....

Ramatoa Chef Fokontany
A.....
Ramatoa Chef District
Antananarivo vo.....

N° (.....) FKT

Antony: Lisitry ireo olona nahazo ny fanampiana
Tompoko,

Voninahitra ho ahy Sefo Fokontany F..... io ahazoako manome
anao ireto lisitra rehetra ireto ,miisa 650 ny isany izy ireo nefa tokony ho 700 ny
isany .

Section1 :77 isa ,
2 : 77 isa,
3 :77 isa,
4:77 isa,
5 :77 isa,
6:77 isa,
7:77 isa,
8:77 isa,
9:77 isa,

Nohon'ny antony tsy fahafenon'ireo lisitra ireo dia nisy andian'olona
maromaro izay nampivorivory ireo izay tsy nahazo ka nitarika ny fanakorontanana
ka nosavritahany teny ambozonan'ilay lehilahy manao bénevol maromaro ny
colis mbary izay noentin'izy ireo .noho izany dia voatery tsy maintsy
nozarinatamin'ny olona izay nitan gorona teo amin'ny birao ny entana sisa tavela
eny na dia izay efa nahazo azadia mbola mitady haka ihany satria misy mandrisika
ireto avy anefa ny olona nampivory izany :
Dadan'I Dina be,Sylvie Bernadette,Nina mpiandry paompy , marihako anefa fa
efa nahazo colis tamin' izy ireo .

Koa raiso tompoko ny haja ambony atolotro ho anao.

Ny sefo Fokontany

06
NY SEFO FOKONTANY
06/02/02

R

PREFEKTORAN'NY POLISY

Source : Fokontany F, 2020.

Enfin, dans d'autres cas, le chef Fokontany fait appel au député élu dans la circonscription. L'élu vient ainsi à la rescousse en intervenant auprès des autorités centrales pour qu'un surplus de packs de vivres soit distribué dans le Fokontany en détresse.

3.9. Cas des groupes sociaux

3.9.1. Les actions prévues par le PMdU

Le PMdU prévoit de distribuer des packs de vivres à des groupes sociaux en difficulté tels que les guides touristiques, les agents des gares routières, les chauffeurs et receveurs des zones suburbaines, les enseignants des écoles privées, les étudiants bloqués dans les cités universitaires.

Les guides touristiques

Afin de promouvoir la résilience du secteur et sauvegarder l'emploi, le PMdU prévoit d'étendre la distribution des VatsyTsinjo aux 5 500 travailleurs du secteur jugés les plus vulnérables, dont les serveurs, les femmes de chambre, le personnel d'appui, les prestataires de services (guides touristiques, piroguiers, musiciens, etc.) et les fournisseurs dépendant des hôtels (pêcheurs et autres fournisseurs de nourriture).

Les chauffeurs

Les mesures adoptées depuis le 21 mars 2020, portant interdiction du transport public de voyageurs a provoqué une perte de revenus de 100% pour les chauffeurs que ce soient des taxi-brousses, des taxis villes ou des bus suburbains, des receveurs et des travailleurs journaliers dans les zones affectées. Les activités ont partiellement repris suite à l'allègement du confinement à Antananarivo. Le PMdU prévoit de distribuer des « packs de vivres » pour environ 7 000 chauffeurs de taxi-ville inscrits dans la Commune Urbaine d'Antananarivo et ceux de la Commune Urbaine de Toamasina ainsi que les conducteurs de tuc-tucs et de cyclo-pousses de cette circonscription.

Toujours dans ce sens, selon le PMdU, les actions prioritaires à lancer consiste à distribuer des packs de vivres (VatsyTsinjo) pour les 5 500 chauffeurs et receveurs des zones suburbaines, les 2 454 chauffeurs des zones régionales et les 6 040 chauffeurs des zones nationales desservant les régions confinées et dont les activités ont été suspendues.

Les enseignants

Suivant le document, 3500 packs Vatsy tsinjo ont été distribués aux enseignants de Tanà Ville et de Toamasina I. Dans une autre vague, des packs ont été distribués aux enseignants de l'Education nationale à raison de 8500 pour Antananarivo, 4 900 pour Fianarantsoa, et 3000 pour Toamasina. Dans la suite de ces actions, le plan prévoit de distribuer des Vatsytsinjo à 27 644 enseignants dans les établissements privés.

Les étudiants

Selon le PMdU, dans le cadre du programme Vatsy Tsinjo, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a apporté un soutien alimentaire d'urgence aux étudiants n'ayant pas pu rejoindre leur famille et leur région d'origine et, de ce fait, étaient obligés de rester en confinement dans les cités universitaires. Les étudiants dans toutes les cités universitaires des six universités de Madagascar ont bénéficié de ce soutien. Il s'agissait de distribuer à chaque étudiant un pack de PPN constitués essentiellement de riz, d'huile et de sucre ; 3 500 Vatsy Tsinjo dans les cités universitaires d'Antananarivo, Toamasina, Toliara, Fianarantsoa, Mahajanga et Antsiranana; des PPN fournis par les bienfaiteurs et les partenaires du ministère : 39 tonnes de riz, 5 400 litres d'huile alimentaire, 1,8 tonne de sucre, 20 cartons de savons, 500 kg de légumineuses, 300 sachets de pâtes alimentaires.

Le plan prévoit quant aux actions à entreprendre de distribuer des Vatsy Tsinjo pour les 13300 étudiants bloqués dans les 6 cités universitaires de Madagascar.

3.9.2. Absence de réalisations

Lors des descentes sur terrain, il a été constaté que les groupes sociaux en difficulté qui ont bénéficié des packs Vatsy tsinjo sont les associations de tireurs de pousse-pousse, les associations de conducteurs de tuc-tuc, les orphelinats, les associations de personnes âgées.

Quant aux groupes mentionnés dans le PMdU, les actions prévues à entreprendre n'ont pas été suivies d'effet. Dans le rapport sur le Plan Multisectoriel d'urgence, version du 12 mai 2021, il n'est fait aucune mention des réalisations qui correspondent à ces plans d'actions. Le rapport conclut que les efforts seront encore à poursuivre.

Les recommandations sur la sélection des bénéficiaires sont les suivantes :

- *Élaborer un plan de ciblage en amont de chaque programme de protection sociale*
- *Dresser des critères objectifs, pertinents et clairs des bénéficiaires d'un programme social*
- *Communiquer officiellement les critères retenus aux responsables de l'identification des bénéficiaires*
- *Communiquer des directives précises quant aux informations qui devraient figurer dans les listes*
- *Accorder un délai suffisant aux responsables de l'identification des bénéficiaires, en l'occurrence les Fokontany ou comité Loharano, pour établir la liste*
- *Respecter le principe de subsidiarité en confiant la responsabilité à l'entité compétente la plus proche aux bénéficiaires du programme. Dans le cas du programme Vatsytsinjo, confier aux Fokontany et/ou aux comités locaux la responsabilité d'identifier les bénéficiaires et non pas à des départements ministériels*

- *Renforcer le dispositif et la stratégie de suivi et de contrôle des Fokontany dans la réalisation de leurs attributions afin de minimiser le risque de corruption*
- *Doter les Fokontany de moyens nécessaires à l'accomplissement de leur responsabilité pour qu'ils puissent respecter les délais*
- *S'assurer du respect du principe de l'équité dans la fixation des quotas de packs à distribuer par zone ou Fokontany*
- *Tenir compte du type de quartier dans lequel le quota de packs à distribuer est fixé*
- *S'assurer de la cohérence des critères établis avec les cibles du programme et l'esprit du programme en supprimant les critères d'exclusion*
- *S'assurer du respect de la publicité des noms des bénéficiaires*
- *Mettre en place un mécanisme clair et simple de gestion de réclamations, de dénonciations et de plaintes*
- *Sensibiliser la population à la dénonciation, tout en assurant l'anonymat des dénonciateurs*
- *Mettre en œuvre les actions prévues dans le PMdU, notamment concernant les groupes sociaux en difficulté*
- *Disposer de listes des démunis à jour au niveau des Fokontany*
- *Etablir un registre social, au niveau national, contenant les données socio-économiques des ménages pauvres, classifiés par niveau de pauvreté, et qui pourront potentiellement bénéficier des programmes de protection sociale*

4. Budget et réalisations financières non transparentes

Compte tenu des objectifs fixés dans le Plan Multisectoriel d'Urgence, le volet financier tient une place prépondérante. Si on se réfère au plan, un budget de 10 millions USD a été alloué au programme Vatsy Tsinjo. Ce budget a été prévu pour la distribution de 500.000 packs de vivres.

La figure ci-après présente les nouveaux besoins, les financements disponibles et le Gap à rechercher pour la mise en œuvre des axes du plan.

Figure n° 8 - Budget selon PMDU (extrait)

(en million d'US dollars)

Num	Axes stratégiques, secteurs et activités	Budget (millions USD)			Financements disponibles (millions USD)					Gap (millions USD)
		Nouveaux besoins	Déjà prévus	Total du Plan	RPI	BFM	Fihariana	PTF	Source	
2.3	Eau, assainissement et hygiène	7,82	3,98	11,80	3,98	-	-	2,85		4,97
2.3.1	Promouvoir l'hygiène des mains et assurer la disponibilité en Eau potable	7,18	3,67	10,85	3,67	-	-	2,85	UNICEF, BM, FAA, WATER AID, PADAP, JICA	4,33
2.3.2	Améliorer la capacité logistique de l'État pour la distribution d'eau auprès des communautés	0,64	0,32	0,95	0,32	-	-	-		0,64
2.4	Nutrition	0,84	0,42	1,26	0,42	-	-	0,02		0,82
2.4.1	Soutenir la réalisation des mesures d'urgences nutritionnelles.	0,84	0,42	1,26	0,42	-	-	0,02	BM	0,82
2.5	Environnement et développement durable	0,06	0,03	0,09	0,03	-	-	-		0,06
2.5.1	Assurer la continuité de l'approvisionnement légal charbons	0,01	0,00	0,01	0,00	-	-	-		0,01
2.5.2	Sécuriser les matières premières pour la fabrication de produits contre la COVID-19	0,01	0,01	0,02	0,01	-	-	-		0,01
2.5.3	Renforcer la sécurisation physique des Aires Protégées	0,01	0,01	0,02	0,01	-	-	-		0,01
2.5.4	Sensibiliser pour lutter contre toutes formes de pressions sur les ressources naturelles et la biodiversité	0,02	0,01	0,04	0,01	-	-	-		0,02
2.5.5	Sensibiliser à réduire l'éparpillement des déchets et toutes formes d'actes inciviques pouvant mettre en danger la santé	0,01	0,00	0,01	0,00	-	-	-		0,01
2.6	Habitat	2,38	1,10	3,48	1,10	-	-	1,00		1,38
2.6.1	Assurer la réinsertion urbaine des sans-abris vecteurs de transmission des virus	0,07	0,03	0,10	0,03	-	-	-		0,07
2.6.2	Assurer la réinsertion socio-économique des familles sans-abris dans des villages communautaires	2,31	1,07	3,38	1,07	-	-	1,00	BM	1,31
2.7	Mesures d'urgences sociales	85,04	50,80	135,84	50,80	-	-	14,69		70,35
2.7.1	Intensifier les mesures de contrôle des prix sur le marché	0,06	0,03	0,08	0,03	-	-	-		0,06
2.7.2	Ravitailer les Tsena Mora au niveau des Fokontany	24,30	12,15	36,45	12,15	-	-	-		24,30
2.7.3	Soutenir la population vulnérable et défavorisée pour une meilleure résilience : Tosika Fameno, Vatsy Tsinjo, HIMO/ACTP, appuis aux centres sociaux, lutte contre les VBS	44,13	22,06	66,19	22,06	-	-	14,69	BM, UNICEF, PNUD, PAM, UE, UNFPA	29,44
2.7.4	Opérer à la protection de masse	16,56	16,56	33,11	16,56	-	-	-		16,56
2.8	Recherche scientifique et production pharmaceutique	0,05	-	0,05	-	-	-	-		0,05
2.8.1	Recherche scientifique et production pharmaceutique	0,05	-	0,05	-	-	-	-		0,05

Source : PMDU, juillet 2020.

Pour ce qui est des mesures d'urgence sociales, la ligne 2.7.3 englobe tous les programmes⁹ de l'axe stratégique « soutenir la population vulnérable et défavorisée pour une meilleure résilience ». Le tableau ne permet pas d'avoir les détails concernant le programme Vatsy Tsinjo. Mais il en ressort que le gap s'élève à 29,44 millions de US dollars.

⁹ Transfert Monétaire Non Conditionnel TosikaFameno, programme Vatsy Tsinjo, HIMO/ACTP, appuis aux centres sociaux et le programme de lutte contre les violences basées sur le genre.

Toutefois, pour que chaque département ministériel¹⁰ concerné par le programme Vatsy Tsinjo puisse mettre en œuvre les activités prévues, des lignes de financement y afférentes devraient être prévues et disponibles. Et la bonne pratique préconise qu'un tel programme devrait bénéficier d'une allocation budgétaire transparente et prévisible pour assurer sa pérennité. De plus, cela facilite le suivi et l'évaluation du programme et d'en apprécier sa performance.

4.1. Le Fonds Cat DDO (Catastrophe Deferred Drawdown):

Suivant entretien mené auprès des responsables du Centre de Commandement Opérationnel, du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et du Ministère de l'Economie et des Finances et des analyses des pièces, les activités réalisées durant la période de l'audit dont le programme d'urgence social non monétaire sont financés par le don à l'appui des politiques de développement pour la gestion des risques de catastrophe assorti d'une option de tirage différé en cas de catastrophe (CAT DDO) consenti par l'Association Internationale de Développement¹¹ (IDA). Approuvé par la Banque mondiale au mois de décembre 2019, ce don de 50 millions de dollars s'accompagne d'un cofinancement de 10 millions d'euros¹² de l'Agence française de développement (AFD).

Il importe de souligner que l'option de tirage différé sera déclenchée en cas de déclaration d'état d'urgence nationale, conformément à la législation malgache. Le décret n°2020-359 du 21 mars 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République a donc déclenché l'option de tirage différé. Suite à la présentation de besoins de l'Etat Malagasy à l'appui de demande de décaissement, les montants décaissés sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 5 - Décaissement dans le cadre du Fonds CAT DDO en 2020

Entités	Décaissés
Banque Mondiale	15.000.000 \$
AFD	3.000.000 €

Source : MEF.

Des régies d'avances uniques et exceptionnelles ont été créées en vue du paiement des dépenses occasionnées dans le cadre de la lutte contre la covid-19. Durant la période couverte

¹⁰ Selon le PMDU « le programme Vatsy Tsinjo est sous la coordination du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF), en étroite collaboration avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA), le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), et le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH).

¹¹ L'Association internationale de développement (IDA) est l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Fondée en 1960, elle accorde des dons et des prêts à taux faible ou nul pour financer des projets et des programmes de nature à stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et à améliorer la vie des plus démunis.

¹² Aucun décaissement n'a été effectué sur ce dernier suivant la situation à la date du 11 janvier 2021 du reporting covid-19 relatif aux donateurs et Partenaires Techniques et Financiers du MEF (<http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>).

par l'audit, 3 régies¹³ ont été créées en ce sens et tenues par deux personnes différentes. Les 3 millions d'euros de l'AFD¹⁴ ont été décaissés mais non encore utilisés. Sur les 15.000.000 \$ / 56.775.000 ariary¹⁵ de la Banque Mondiale, 41,7 milliards ont été alloués aux dépenses dédiées à la covid-19.

Le tableau ci-après fournit les détails concernant les régies :

Tableau n° 6 – Régies d'avance uniques et exceptionnelles

(en milliards d'Ariary)

Régies	Montant	Début	Fin
Première	2	Fin Mars 2020	
Deuxième	8		Fin Avril 2020
Troisième	31,7	Mai 2020	Décembre 2020
Total	41,7	Fin Mars 2020	Décembre 2020

Source : arrêtés de création des régies n° 7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020, n° 7862/2020/MEF/MID du 10 avril 2020, l'arrêté n° 8417/2020/MEF/MID du 05 mai 2020, CCO.

Les arrêtés de création des régies devraient indiquer la nature des dépenses à payer et l'imputation budgétaire y afférentes ainsi que le montant global de l'avance autorisée et le montant détaillé par nature de dépense. Suivant les entretiens lors des descentes, le caractère imprévisible des dépenses occasionnées par la covid-19 qui risquent de changer au gré de la situation notamment les zones infectées ne permettait pas d'arrêter le programme d'emploi.

Sans programme d'emploi, les fonds CAT DDO sont fongibles. Cette situation ne permet pas de connaître en amont le fonds alloué à tel ou tel programme. Et par la suite, cela engendre des difficultés à avoir des données concernant un programme en particulier.

Il a été également constaté que des dépenses relatives à la fourniture et la livraison de Produits de Première Nécessité (PPN) aux personnes vulnérables sur financement par ressources propres internes (RPI) ont été passées en 2020 par des organismes publics.

¹³ Suivant arrêté n° 7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 portant création d'une régie d'avances 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 » ; arrêté n° 7862/2020/MEF/MID du 10 avril 2020 modifiant l'arrêté n° 7488/2020/MEF/MID du 25 mars 2020 et l'arrêté n° 8417/2020/MEF/MID portant création d'une régie d'avances uniques et exceptionnelles 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 » ainsi que la nomination de son régisseur.

¹⁴ Dans le compte courant en devise du Trésor à la Banque Centrale de Madagascar.

¹⁵ Taux de change appliqué dans le rapport est celui du 20 mars 2020 : 3.785 ariary.

4.2. Réalisations financières du PMDU

Toutefois, un rapport sur le PMDU décrivant la mise en œuvre de la riposte à la Covid-19 a été établi par la Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU). La figure suivante présente les réalisations financières présentées dans le rapport.

Figure n° 9 - Récapitulation des emplois en 2020

6.2 Récapitulation des emplois en 2020

Axe	Secteur	État	Donateurs	BFM	Fihariana	Total
Axe 1	Améliorer la gouvernance de la gestion de la pandémie	30,10	1,25	-	-	31,35
1.1	Coordination	10,30	0,32	-	-	10,62
1.2	Sécurité	17,32	-	-	-	17,32
1.3	Communication et sensibilisation	2,48	0,94	-	-	3,42
Axe 2	Renforcer les mesures relatives à la protection sociale	249,70	36,88	-	-	286,58
2.1	Santé	105,07	16,68	-	-	121,75
2.2	Éducation de base et enseignement supérieur	8,53	2,74	-	-	11,27
2.3	Eau, assainissement et hygiène	1,66	4,56	-	-	6,22
2.4	Nutrition	-	1,46	-	-	1,46
2.5	Environnement et développement durable	0,15	0,25	-	-	0,40
2.6	Habitat	0,64	0,21	-	-	0,85
2.7	Mesures d'urgences sociales	133,62	10,97	-	-	144,59
2.8	Recherche scientifique et production pharmaceutique	0,03	0,02	-	-	0,05
Axe 3	Soutenir la résilience économique et appuyer le secteur privé	156,58	1,55	122,19	11,72	292,04
3.1	Tourisme	-	-	-	-	-
3.2	Transports	1,93	0,02	-	-	1,95
3.3	Agriculture	0,46	0,01	-	-	0,47
3.4	Transversal secteur privé	5,84	1,53	122,19	11,72	141,28
3.5	Infrastructures	148,35	-	-	-	148,35
Axe 4	Piloter et suivre la mise en œuvre du Plan	-	-	-	-	-
4.1	Pilotage et suivi de la mise en œuvre	-	-	-	-	-
Axe 5	Autres utilisations	77,02	-	-	-	77,02
5.1	Activités à classer	77,02	-	-	-	77,02
Total	Engagements PMDU en 2020	513,40	39,68	122,19	11,72	686,99

Source : Rapport sur le Plan Multisectoriel d'Urgence (version mai 2021) –.

Il ressort de ce tableau que s'agissant des mesures d'urgence sociales, 144,59 millions de dollars ont été dépensés en 2020 dont 133,62 millions de dollars assurés par les ressources propres internes de l'Administration et 10,97 millions de dollars des donateurs. Ainsi, les données présentées ne sont pas ventilées par programme. Il ne permet pas d'apprécier en particulier la situation des emplois du programme Vatsy Tsinjo.

De tout ce qui précède, les données en notre possession ne permettent pas de comparer les fonds alloués de 10 millions de dollars (37.850.000.000 Ariary) au programme Vatsy Tsinjo indiqués par le PMDU et son exécution. De plus, les données disponibles ne sont pas ventilées par programme. Les dépenses payées par les régies concernent également des programmes autres que Vatsy Tsinjo.

Entre autres causes de cette situation est l'absence de budget dédié aux objectifs fixés.

En prenant l'arrêté n° 27.711/2020 du 16 novembre 2020 portant création de structure organisationnelle et institutionnelle de mise en œuvre du « Plan Multisectoriel d'Urgence – PMDU » pour la lutte contre la Covid-19, les autorités ont remédié au problème pour les futures programmes liés à la lutte contre la Covid-19. Cet arrêté stipule en son article 30 que pour l'atteinte des objectifs fixés, chaque département ministériel concerné mettra en œuvre les

activités prévues sur la base des lignes de financement prévisionnelles et disponibles inscrites dans le budget du PMDU.

Bien que le financement des actions urgentes menées dans le cadre de la lutte contre la pandémie sera imputé au « fonds de riposte à la pandémie covid-19¹⁶ » créé au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, la Cour recommande la mise en place des financements prévisionnels et disponibles inscrits dans le budget du PMDU afin que chaque acteur concerné puisse réaliser les objectifs fixés car du déploiement des fonds de mise en œuvre du PMDU dépend son opérationnalisation.

¹⁶Article premier du 2020-725 du 01 juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 » : « Il est créé au sein du Ministère de l'Economie et des Finances un « Fonds de riposte a la pandémie Covid - 19», ci - après le Fonds. Ledit Fonds est dédié au financement des actions menées dans le cadre de la riposte à la crise Covid-19 et a la mise en œuvre du Plan Multisectoriel d' Urgence».

5. Lacune dans l'organisation de l'approvisionnement

Compte tenu de la disponibilité des données, les observations sur l'approvisionnement se rapportent essentiellement aux opérations d'achat dans le cadre du « plan d'urgence sociale ». Une première observation mérite d'être soulevée sur ce point.

5.1. Document « plan d'urgence sociale » non disponible

Les mesures de protection sociale prises pendant les premiers mois de situation d'urgence sanitaire, c'est-à-dire, bien avant le plan multisectoriel d'urgence ont été mises en œuvre dans le cadre du plan d'urgence sociale. Le programme « Vatsy tsinjo 1 » en fait partie. Un task force composé de ministères sectoriels a été mis en place. Toutefois, le document n'est pas disponible durant les phases de l'audit. Ainsi, son contenu ne peut être apprécié.

5.2. Une procédure et des acteurs d'exception

5.2.1. Achats dans le cadre du plan d'urgence sociale

Le cadre réglementaire selon lequel la procédure d'achat fait l'objet d'observation plus haut (cf. cadre juridique du programme). Il s'agit ici d'apprécier d'une manière générale le processus d'achat.

Au vu des dossiers d'achat analysés et suivant entretiens avec les responsables auprès du MEDD et du MEF, les achats de denrées alimentaires dans le cadre du plan d'urgence sociale ont été effectués suivant la procédure d'achat direct prévue par l'article 4 de la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics et 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. Ces achats sont effectués sur financement du don à l'appui des politiques de développement pour la gestion des risques de catastrophe assorti d'une option de tirage différé en cas de catastrophe (Cat DDO). Sont ordonnateurs de dépenses et gestionnaires d'activité dans le cadre du plan d'urgence sociale, le ministre de l'Environnement et du développement durable, le Ministre de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, le Ministre de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme et le Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Cependant, aucune nomination officielle de ces personnes n'est disponible. Ainsi, il ressort des pièces justificatives que les commandes ont été passées par l'Etat central dans le cadre d'organisation ad hoc, à savoir, le Task Force Plan d'urgence social Covid-19 Analamanga pour la Région Analamanga et le Task Force Plan d'urgence social Covid-19 Fianarantsoa pour la Région Haute Matsiatra. Les passations de marché n'ont pas été prises en charge dans le SIGMP. Les autorités régionales, en l'occurrence le représentant de la Région et les directeurs régionaux des ministères sus mentionnés, sont chargées de réceptionner les livraisons suivant les procès-verbaux de réception examinés.

5.2.2. Achats sur RPI, compte 6310 : intervention sociale

Suivant les documents de marché examinés, les achats de denrées alimentaires effectués sur RPI ont été passés suivant procédure d'appel d'offre (Marché n° 001/2020/REG-ATS/COVID

du 14/04/2020 pour la Région Atsinanana) et marché de gré à gré (Marché n° 014/20-CUA/PRMP/UGPM du 19 mai 2020 et Marché n° 019/20-CUA/PRMP/UGPM du 14/07/20 pour la Commune Urbaine d'Antananarivo) par leurs personnes responsables de marchés publics respectives.

Suivant les pièces examinées, les achats concernés par le programme Vatsy Tsinjo ont été engagés par l'Etat central (ministres) si les dépenses sont financées par Cat DDO et par les PRMP des entités concernées s'il s'agit des financements par RPI.

5.3. Détermination des besoins d'approvisionnement

Si l'on se réfère tout particulièrement au tableau de bord tenu dans le cadre du plan d'urgence sociale dans la Région Analamanga, les paramètres pris en considération pour déterminer l'article et la quantité à s'approvisionner sont, entre autres :

- du nombre de productions à atteindre : l'objectif est de 10000 packs finis par jour
- du nombre de livraisons à atteindre : l'objectif est de 8000 packs finis livrés par jour
- des coûts de conditionnement et de production par jour incluant les collations des volontaires et des organisateurs, les indemnités des agents assurant la sécurité, le coût de la manutention (dockers) par jour

5.3.1. Les libellés concernés par le programme

Deux types d'approvisionnement ont été comptabilisés : les dons et les achats. De même, l'opération a nécessité deux catégories d'articles à savoir les denrées alimentaires et les petits matériels et consommables pour le conditionnement. Les libellés concernés sont ceux du tableau suivant :

Tableau n° 7 - Approvisionnement dans le cadre du plan d'urgence sociale Antananarivo

Denrées alimentaires	Petits matériels et consommables pour le conditionnement
Riz	Sacs (gony)
Huile	Sachets
Sucre	Fils
Savon (paquet)	Gobelets
Savon	Cuvettes ovales
Sel	Cuvettes rondes
Légumineuses	Seaux
Kobaaina	Machines à coudre
Farine de maïs	Gel hydro alcoolique
Œufs	Médicament pour poste de secours croix rouge
Sardine	Equipement de Protection Individuelle (EPI)

Sources : MICA, CCO, 2020.

Suivant entretiens avec les responsables auprès du Ministère en charge du commerce, les articles concernés par les dons sont les sardines, les œufs, les petits matériels tels que les gobelets, les cuvettes, les seaux. Ces petits matériels, avec les fils et les machines à coudre sont destinés aux opérations de conditionnement des packs.

En dehors du PUS, l'examen de quelques documents de marché permet d'ajouter les produits de première nécessité suivants.

Tableau n° 8 - Produits de première nécessité achetés sur RPI suivant documents de marché examinés

Autorité contractante	Produits de première nécessité	Référence du marché
Région Atsinanana	Riz blanc Huile alimentaire Sucre Savon barre Sel en poudre Macaroni Haricot	Marché n° 001/2020/REG-ATS/COVID du 14/04/2020 portant fourniture d'urgence de PPN aux personnes vulnérables dans le cadre du coronavirus
Commune Urbaine d'Antananarivo	Sel Lait concentré Pois de bambara Maïs en grain Lentille	Marché n° 014/20- CUA/PRMP/UGPM du 19 mai 2020 portant fourniture d'urgence de PPN dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA
Commune Urbaine d'Antananarivo	Savon noir Sel fin Lait concentré PM Bougie PM Pois de bambara Maïs en grain Lentille	Marché n° 019/20- CUA/PRMP/UGPM du 14/07/20 portant fourniture d'urgence de PPN dans le cadre de la lutte contre le coronavirus de la CUA

Source : MEF, 2021

Les enquêtes réalisées auprès des Fokontany et des ménages bénéficiaires confirment la présence de ces PPN, tels que les macaronis (Atsinanana), le lait concentré, les pois de bambara, les bougies (Analamanga) dans certains packs Vatsy Tsinjo distribués, en plus du riz, de l'huile, du sel que l'on retrouve dans les approvisionnements du plan d'urgence sociale.

5.3.2. La quantité de l'approvisionnement

Le récapitulatif sur la quantité totale par denrée approvisionnée n'est disponible. Par ailleurs, les pièces justificatives disponibles ne permettent pas d'en faire le calcul, n'étant pas exhaustives. Néanmoins, il convient de rappeler que la finalité de l'approvisionnement est de produire des packs finis. Ceci implique que les quantités de chaque denrée à acheter soient

proportionnelles aux quantités de chaque denrée qui compose un pack. Or, selon le rapport sur l'opération Vatsy Tsinjo PUS Palais des sports, parmi 16 774 packs en stock final, 2 352 packs soit 14% sont incomplets (sans huile, sans légumineuse ou sans huile et légumineuse).

En outre, la situation des denrées alimentaires et des petits matériels non utilisés à la clôture de l'opération se présente comme suit :

Tableau n° 9 - Situation des denrées alimentaires et petits matériels non utilisés à la clôture de l'opération Vatsy Tsinjo PUS Palais des sports.

DESIGNATION	UNITE	QUANTITE	OBSERVATIONS
Sucre	sac de 50 kg	179	
Savon	Paquet	2 575	1 paquet contient 3 barres savons
Kobakatsaka	Sac	1 347	1 sac de 50 kg réparti en sachet de 0,5 kg
Sel	Sac	15	Sac de 200 pièces
Gobelets	Unité	5 709	
Cuvettes ovales	Unité	2 000	
Cuvettes rondes	Unité	641	
Seaux	Unité	641	
Tsaramaso	sac de 50 kg	250	
	sac de 100 kg	107	
Sacs de riz avariés	sac de 50 kg	65	

Source : MICA, CCO, 2020

Il ressort de ce tableau la présence d'excédents de denrées non transformés en packs à la clôture de l'opération. Malgré l'utilisation d'un tableau de bord, il est ainsi conclu qu'il n'y a pas toujours correspondance entre les objectifs de production et de livraison et la quantité de denrées approvisionnées.

Le rapport indique que ces excédents ont été par la suite utilisés dans les Régions Atsinanana et Haute Matsiatra.

5.4. Commandes et livraisons

Compte tenu de l'urgence du programme, le moment de la commande et le délai de livraison devraient permettre d'atteindre les objectifs de production et de livraisons journalières. Il convient d'apprécier la durée totale entre la passation de la commande et la réception des denrées suivant les pièces disponibles.

Tableau n°10 - Délais de livraison des denrées

Denrée	Quantité	Date de commande	Date de livraison	Délai de livraison	Pièces justificatives
Région Alanamanga					
Tsiasisa	34T 038 kg	28/03/2020	28/03/2020	00 j	Facture du 28/03/2020
Tsiasisa	40T 531 kg	28/03/2020	28/03/2020	00 j	Facture du 28/03/2020
Tsiasisa	35T 527 kg	28/03/2020	28/03/2020	00 j	Facture du 28/03/2020
Tsiasisa	35T 435 kg	28/03/2020	28/03/2020	00 j	Facture du 28/03/2020
Tsiasisa	4T 469 kg	28/03/2020	30/03/2020	02 j	Facture du 30/03/2020
Haricots	27000 kg	28/03/2020	30/03/2020	00 j	Facture du 30/03/2020
Haricots	80 sacs de 100 kg	28/03/2020	31/03/2020	03 j	Facture du 31/03/2020
Sucre blond	600 sacs de 50 kg	06/04/2020	06/04/2020	00 j	BL n°074364 du 06/04/2020
Sucre blond	200 sacs de 50 kg	06/04/2020	07/04/2020	01 j	BL n° 074447 du 07/04/2020
Sucre blond	560 sacs de 50 kg	06/04/2020	08/04/2020	02 j	BL n° 074644 du 08/04/2020
Sucre blond	560 sacs de 50 kg	06/04/2020	11/04/2020	05 j	BL n° 075019 du 11/04/2020
Farine de maïs	4000 sachets de 500gr	10/04/2020	11/04/2020	01 j	BL n° 000011 du 11/04/2020
Sucre blond	640 sacs de 50 kg	06/04/2020	13/04/2020	07 j	BL n° 075021 du 13/04/2020
Huile de palme	2700 cartons de 12L	08/04/2020	14/04/2020	06 j	BL 10266 du 14/04/2020
Farine de maïs	32500 sachets de 500gr	10/04/2020	14/04/2020	04 j	BL n° 000012 du 14/04/2020
Farine de maïs	4000 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000013 du 15/04/2020
Farine de maïs	3300 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000014 du 15/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000015 du 15/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000016 du 15/04/2020
Farine de maïs	4000 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000017 du 15/04/2020
Farine de maïs	10000 sachets de 500gr	10/04/2020	15/04/2020	05 j	BL n° 000018 du 15/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	16/04/2020	06 j	BL n° 000018 du 16/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	16/04/2020	06 j	BL n° 000020 du 16/04/2020

	500gr				16/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	16/04/2020	06 j	BL n° 000021 du 16/04/2020
Huile de palme	2400 cartons de 12L	08/04/2020	16/04/2020	08 j	BL 10296 du 16/04/2020
Huile de palme	200 cartons de 12L	08/04/2020	16/04/2020	08 j	BL 10298 du 16/04/2020
Sucre blond	440 sacs de 50 kg	06/04/2020	16/04/2020	10 j	BL n° 075243 du 16/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	17/04/2020	07 j	BL n° 000022 du 17/04/2020
Farine de maïs	7000 sachets de 500gr	10/04/2020	17/04/2020	07 j	BL n° 000023 du 17/04/2020
Farine de maïs	4000 sachets de 500gr	10/04/2020	17/04/2020	07 j	BL n° 000024 du 17/04/2020
Huile de palme	2717 cartons de 12L	08/04/2020	17/04/2020	09 j	BL 10320 du 17/04/2020
Farine de maïs	14000 sachets de 500gr	10/04/2020	18/04/2020	08 j	BL n° 000025 du 18/04/2020
Farine de maïs	10000 sachets de 500gr	10/04/2020	18/04/2020	08 j	BL n° 000026 du 18/04/2020
Farine de maïs	8000 sachets de 500gr	10/04/2020	18/04/2020	08 j	BL n° 000027 du 18/04/2020
Farine de maïs	7200 sachets de 500gr	10/04/2020	18/04/2020	08 j	BL n° 000028 du 18/04/2020
Sucre blond	200 sacs de 50 kg	19/04/2020	20/04/2020	01 j	BL n° 075567 du 20/04/2020
Tsiasisa	700 sacs de 50 kg	22/04/2020	21/04/2020	-01 j	Facture n° 1 du 21/04/2020
Tsiasisa	700 sacs de 50 kg	22/04/2020	22/04/2020	00 j	Facture n°2 du 22/04/2020
Tsiasisa	640 sacs de 50 kg	22/04/2020	22/04/2020	00 j	BL n° 2504 du 22/04/2020
Tsiasisa	420 sacs de 50 kg	22/04/2020	25/04/2020	03 j	BL n° 2507 du 25/04/2020
Huile de palme	1252 cartons de 12L	04/05/2020	29/04/2020	-06 j	BL 10449 du 29/04/2020
Riz ordinaire	200 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 016/MRS 010/20/Tanà
Riz ordinaire	300 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 017/MRS 010/20/Tanà
Riz ordinaire	625 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 018/MRS 010/20/Tanà
Riz ordinaire	120 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 019/MRS 010/20/Tanà
Riz ordinaire	400 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 020/MRS

					010/20/Tanà
Riz ordinaire	70 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 021/MRS 010/20/Tanà
Riz ordinaire	5 sacs de 50 kg	29/04/2020	01/05/2020	03 j	BL n° 022/MRS 010/20/Tanà
Voanjobory	27073 kg	30/04/2020	02/05/2020	03 j	BL ss numéro du 02/05/2020
Voanjobory	11960 kg	30/04/2020	04/05/2020	05 j	BL n°05/20 du 04/05/2020
Région Haute Matsiatra					
Riz blanc	10000 kg	11/04/2020	12/04/2020	01 j	BL sans numéro
Savon Seim	36012 morceaux	11/04/2020	12/04/2020	01 j	BL n° BON-LIVR-0621
Tsiasisa	113 sacs de 50 kg	13/04/2020	12/04/2020	-01 j	BC n° 0844752/B1 BL ss numéro du 12/04/2020
Savon Seim	36000 morceaux	11/04/2020	13/04/2020	02 j	BL n° BON-LIVR-0622
Sucre brésil	200sacs de 50 kg	13/04/2020	13/04/2020	00 j	BC n° 0844764/B1 BL du 13/04/2020
Varygasy	12000 kg	13/04/2020	13/04/2020	00 j	BC n° 0844754/B1 BC n° 0844755/B1 BL du 13/04/2020
Varygasy	8000 kg	13/04/2020	14/04/2020	01 j	BL du 14/04/2020
Varygasy	30000 kg	13/04/2020	14/04/2020	01 j	BL du 14/04/2020
Savon Seim	137988 morceaux	11/04/2020	14/04/2020	03 j	BL n° BON-LIVR-0623
Tsiasisa	260 sacs de 50 kg	15/04/2020	15/04/2020	00 j	BL ss numéro du 15/04/2020
Varygasy	10000 kg	13/04/2020	16/04/2020	03 j	BL du 16/04/2020
Sucre brésil	40 sacs de 50 kg	24/04/2020	24/04/2020	00 j	BC n° 0844762/B1 BL du 24/04/2020
Gros sel iode de Tuléar	34 sacs de 60 kg	24/04/2020	24/04/2020	00 j	BC n° 0844763/B1 BL du 24/04/2020
Nosy Be Hell ville					
Riz horse brand promo	20 sacs de 50 kg	15/07/2020	20/07/2020	05 j	BC n° 2020/09/055 BL n° 62262 du 20/07/2020
Riz horse brand promo	184 sacs de 50 kg	25/07/2020	30/07/2020	05 j	BC n° 2020/09/056 du 25/07/2020 BL n° 62 592 du 30/07/2020
Huile Zola en CTN de 12 bouteilles	31 cartons de 12 l	25/07/2020	30/07/2020	05 j	BC n° 2020/09/056 du 25/07/2020 BL n° 62 592 du 30/07/2020

Sucre roux	4 sacs de 50 kg	25/07/2020	30/07/2020	05 j	BC n° 2020/09/056 du 25/07/2020 BL n° 62 592 du 30/07/2020
------------	-----------------	------------	------------	------	---

Source : CCO, 2020.

Le tableau ci-dessus appelle quelques observations. Si l'on se réfère aux bons de commande et bons de livraison, le délai de livraison est en moyenne de 3 jours. D'une manière générale, ce délai est considéré comme raisonnable, permettant aux responsables de cadencer leurs commandes en fonction des objectifs de stockage et de production.

Toutefois, il a été remarqué que pour quelques approvisionnements, la date de la commande est antérieure à celle de la livraison. Autrement dit, les denrées ont été livrées avant même que les commandes aient été passées. Suivant entretien avec les responsables du staff technique opérationnel dans le cadre du PUS, il a été alors expliqué que les commandes auprès des fournisseurs ont été passées bien avant ces dates indiquées dans les bons de commande mais qu'il s'agit de régularisation des formalités de commande. Par conséquent, les pièces justificatives ne reflètent pas la réalité du délai de livraison.

D'ailleurs, le rapport sur l'opération Vatsy Tsinjo PUS Palais des sports indique qu'un arrêt de production de 4 jours a été enregistré pour cause de rupture de stocks. Suivant entretien avec les mêmes responsables, le retard de livraison est expliqué soit par la non disponibilité des produits ; soit par la non disponibilité des fournisseurs parce que le prix de l'administration est plus bas que ceux des autres clients ; soit aussi parce les transporteurs sont bloqués au niveau des stations de pesage pour surcharge.

Dans tous les cas, il peut être déduit que la commande accuse parfois des retards.

5.5. Coût d'approvisionnement

L'appréciation du coût des achats sera traitée dans la partie valeur et coût des packs infra.

5.6. Approvisionnement auprès de fournisseurs locaux

Un circuit d'approvisionnement court permet à la fois d'assurer une meilleure organisation logistique, une meilleure qualité des denrées ou produits et un meilleur coût. Il s'agit ainsi de vérifier si l'approvisionnement a été effectué auprès d'entreprises locales. L'analyse est basée sur 21 factures d'achat de denrées alimentaires du plan d'urgence sociale et 3 documents de marchés sur RPI.

Tableau n° 11 - Localités des fournisseurs de denrées alimentaires

N°	Référence	Denrées alimentaires	Localité bénéficiaire suivant facture/ bon de livraison	Siège social du fournisseur
1	Facture n° FC20/1473	Huile de palme 96204 litres	Région Analamanga	Toamasina
2	Facture n°	Savon 210000	Région Haute Matsiatra	Ampasambazaha

	2020-127	morceaux		Fianarantsoa
3	Facture du 12/04/20	Riz blanc 10000 kg	Région Haute Matsiatra	Fianarantsoa
4	Facture n° 075044 du 16/04/20	Sucre Namakia 50 kg 3000 sacs	Région Analamanga	Ambanidia Antananarivo
5	Facture du 30/03/2020	Tsiasisa 2000 kg ; Tsaramaso 3300 kg	Région Analamanga	FenoarivoFiravahana Antananarivo
6	Facture N°001 du 21/04/2020	Tsiasisa 35000 Kg	Région Analamanga	FenoarivoFiravahana Antananarivo
7	Facture N°002 du 22/04/2020	Tsiasisa 35000 Kg	Région Analamanga	FenoarivoFiravahana Antananarivo
8	Facture N°015/MRS 010/20/Tana du 01/05/2020	Riz ordinaire 1720 sacs	Région Analamanga	Andranomanalina Antananarivo
9	Facture N°05/20 du 04/05/2020	Voanjobory 39000 kg	Région Analamanga	Andohatapenaka Antananarivo
10	Facture N°10/20 du 28/04/2020	Tsiasisa 53000 Kg	Région Analamanga	Antsirabe
11	Facture du 16/04/2020	Tsiasisa 13 000 Kg (260 sacs poids de 50 Kg)	Région Haute Matsiatra	Ifanadiana Fianarantsoa
12	Facture du 13/04/2020	Tsiasisa 25650 Kg (260 sacs poids de 50 Kg)	Région Haute Matsiatra	Ifanadiana Fianarantsoa
13	Facture N°075567 du 20/04/2020	Sucre Namakia– 200 Sacs	Région Analamanga	Ambanidia Antananarivo
14	Facture N° FC 20/672030 du 04/05/2020	1252 cartons Huile de palme	Région Analamanga	Toamasina
15	Facture N°FAC 20AGK00364 du 18/04/2020	Farine de maïs	Région Analamanga	Ambohibao Antananarivo
16	Facture n°001 du 13/04/2020	Riz VaryGasy - 40.000 Kg	Région Haute Matsiatra	Ambalavao Fianarantsoa
17	Facture n°002 du 13/04/2020	Riz varyGasy - 20.000 Kg	Région Haute Matsiatra	Ambalavao Fianarantsoa

	Facture du 04 mai 2020	Achat 240 sacs de 50 kg –Sucre Brésil	Région Haute Matsiatra	Tambohobe Fianarantsoa
N	Facture du 13 avril 2020	200 sacs de 50 kg-Sucre Brésil	Région Haute Matsiatra	Tambohobe Fianarantsoa
19	Facture du 24 avril 2020	34 sacs de 60 kg- Gros sel iodé de Tuléar	Région Haute Matsiatra	Tambohobe Fianarantsoa
20	Facture n° 777/M/07/2020 du 20/07/2020	Riz Horse brand promo	Nosy Be Hell Ville	Nosy Be Hell Ville
21	Facture n° 784/M/07/2020 du 20/07/2020	Riz Horse brand promo – Huile Zola – Sucre Roux	Nosy Be Hell Ville	Nosy Be Hell Ville
22	Marché n° 001/2020/REG-ATS/COVID du 14/04/2020	Riz blanc Huile alimentaire Sucre Savon barre Sel en poudre Macaroni Haricot	Région Atsinanana	Tanambao V, Toamasina
23	Marché n° 014/20-CUA/PRMP/U GPM du 19 mai 2020	Sel Lait concentré Pois de bambara Maïs en grain Lentille	Commune Urbaine d'Antananarivo	Antsenakely Antsirabe I
24	Marché n°019/20-CUA/PRMP/U GPM	Savon noir Sel fin Lait concentré PM Bougie PM Pois de bambara Maïs en grain Lentille	Commune Urbaine d'Antananarivo	Ambodivoanjo Antananarivo

Source : CCO national, 2020 et MEF, 2021

Il ressort de ce tableau que les achats ont été passés auprès de fournisseurs locaux sauf pour les achats d'huile de palme dont le fournisseur est basé à Toamasina.

Au vu des factures n° FC20/1473, n° FC 20/671473 et n° FC 20/672030 sur les achats d'huile de palme, il est constaté que le coût du transport s'élève à 2,62% de la facture totale.

Par ailleurs, lors de l'entretien avec les responsables auprès du Ministère en charge de l'environnement, il a été expliqué que si au départ, les bouteilles d'huile destinées à la Région Atsinanana étaient d'abord acheminées vers Antananarivo avant d'être renvoyées dans la Région, elles ont été par la suite réceptionnées directement sur place pour amoindrir le coût d'approvisionnement et pour alléger l'organisation logistique.

5.7. Réception des denrées alimentaires

Au vu des bons de livraison, des factures et de quelques procès-verbaux de réception, il a été constaté que les livraisons ont été réceptionnées par un représentant de la région et/ou des représentants respectifs du Ministère en charge de la population, du Ministère en charge de l'industrie et du commerce et du ministère en charge de l'environnement.

Suivant entretien avec les responsables auprès du MEDD, et du MICA, des produits non conformes ont été réceptionnés. Le rapport sur l'opération Vatsy tsinjo PUS Palais des sports constate, dans ce sens, la présence de produits avariés parmi les commandes. A la clôture de l'opération, il est fait état de 65 sacs de riz de 50 kg avariés. En fait, la vérification de la conformité des livraisons n'a pas été effectuée d'une manière systématique et rigoureuse alors que de quantités importantes de denrées alimentaires sont reçus chaque jour. De plus, les produits alimentaires en cause peuvent facilement s'avaries.

De tout ce qui précède, les recommandations sur l'approvisionnement à l'endroit de tous les acteurs d'achat (ordonnateurs, PRMP, gestionnaires d'activité, commission de réception) sont les suivantes :

- ***S'assurer de la transparence et de traçabilité de toutes les opérations d'achat malgré l'urgence ;***
- ***Nonobstant l'urgence, respecter le principe de la mise en concurrence prévu par la loi ;***
- ***Anticiper les commandes pour éviter les retards de livraison et la rupture des stocks ;***
- ***Synchroniser les opérations de commande, de stockage et de production ;***
- ***S'assurer systématiquement de la conformité de la livraison à la commande et refuser de réceptionner en cas de non-conformité ;***
- ***Nommer officiellement tous les acteurs dans le processus d'approvisionnement.***

6. Systèmes d'acheminement et de stockage inefficaces

6.1. Stockage des denrées alimentaires

Afin d'atteindre les objectifs fixés notamment le rythme de croisière de production¹⁷ de packs tout en maîtrisant au maximum entre autres la qualité des produits, le vol, le niveau de stocks minimum toute une organisation devrait être mise en place notamment les tâches affectées à chaque responsable tout au long du processus allant de la détermination du besoin jusqu'à la livraison et pointage des packs livrés.

L'entretien auprès des responsables du Task Force Plan d'Urgence Social (TF PUS) ont permis de savoir que le processus des opérations se composait en trois activités principales :

- Approvisionnement : détermination des besoins, lancement des commandes ;
- Production : déballage des produits à utiliser, emballage dans les sacs Tsinjo et stockages des packs finis ;
- Et Distribution : programmation journalière des livraisons à faire suivant la disponibilité des stocks de packs finis et livraison pointage des packs livrés auprès des entités accrédités.

Pour le cas de l'opération Plan d'Urgence Sociale Vatsy Tsinjo au Palais des Sports et de la Culture Mahamasina Antananarivo, la durée de l'opération est de 42 jours (26 mars 2020 au 06 mai 2020). Un responsable est dédié à la gestion de stocks du site plus particulièrement la tenue d'un tableau de bord. Le lancement des commandes est donc basé sur les données sorties à chaque fin de journée notamment le besoin en produits suivant le programme de production prévu. Toutefois, le site n'était pas opérationnel durant quatre jours à cause principalement du retard de livraison des produits. L'entretien a permis également de savoir que ces retards sont dus la plupart du temps par l'immobilisation des camions de livraison au niveau des stations de pesage, des barrages à cause du non-respect de tonnage par les transporteurs ou du fait que les fournisseurs honorent également les commandes des autres clients distributeurs.

Pour ce qui est des documents de gestion de stocks, il a été constaté qu'à la livraison des matières de base une fiche de gestion de stocks est remplie en conséquence. Les figures ci-après présentent le cas d'une livraison à Fianarantsoa.

¹⁷ Production moyenne journalière de 10.000 packs et livraison moyenne journalière de 8.000 packs pour le cas du Task Force Plan d'Urgence Social au Palais des Sports Mahamasina Antananarivo.

Figure n° 10 - Bon de livraison de Sel CRCO Task Force PLUS Fianarantsoa

SOCIETE KANAFA
 LOT IIP 33 TAMBOHOBE
 FIANARANTSOA 301
 STT 2014 000867
 NIF 3001662807
 CIF 0043590DGI DU 09/05/19
 QUIT 93388 DU 08/05/19
 Tél : 034 75 513 04
 034 96 179 89

FIANARANTSOA LE 24 Avril 2020
 CENTRE DE COMMANDEMENT OPERATIONNEL
 TASK FORCE
 PLAN D'URGENCE SOCIAL FIANARANTSOA

Bon de livraison

Objet : Fourniture et livraison de GROS SEL IODE DE TULEAR 60KG

QUANTITE	DESIGNATION	TOTAL EN KG
34SACS/60KG	GROS SEL IODE	2.040KG
	TOTAL	2.040KG

CLIENT
 Bons réception le 24/04/2020
 ANDRIAMBARISOA Bruno
 ANDRIATSIANARY Rasoa (Directeur)
 RAKOTOSAFARA Joeline (Directrice)
 RANJIRANONANTSOA (Hautre)



FOURNISSEUR

 SOCIETE
 Kanafa
 Fianarantsoa

Source : CCO, 2020.

Figure n° 11 - Fiche de gestion de Stocks CRCO Task Force PLUS Fianarantsoa

TASK FORCE PLAN D'URGENCE SOCIAL

FICHE DE GESTION DE STOCK

PACKS FINIS LIVRAISON DISTRIBUTION

DATE: 21/01/2020 ORIGINE: SOCIÉTÉ KANANA SUPERVISEUR: Andriambaho
 DESIGNATION: GROS SEL DESTINATAIRE: TASK FORCE FIANARANTSOA
Sac de 60 kg

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	0
100																										100
200																										200
300																										300
400																										400
500																										500

ITEM INTACT

ITEM DETERIORE

ITEM INCOMPLET (spécifiez)

PACKS FINIS

NOMBRE TOTAL PREVU 2000 kg /2020

NOMBRE LIVRE 34 Sacs /2020

RESTE A LIVRER 2040 kg /2020

(1 fiche de 500 ITEMS n° FICHE :
 (noms, prenom, tel, signature)
 ANDRIAMBARISOA Bruno (REG-H4)
 ANDRIAMBARISOA Rosaruaquina (DAPSPF)
 RAKOTOCALANA Joeline (DREDO)
 RANDRIANANTSOA Henriod (DICA)

Source : CCO,2020.

Il ressort de ces figures que cette « fiche de gestion de stocks » numérotée et datée est applicable pour trois types d'opérations : entrée en stocks de packs finis, de matières composant les packs et la sortie en stocks des packs finis. Elle sert principalement de fiche de décompte.

Elle renseigne la désignation du produit en question, l'origine et le destinataire. Une partie est réservée à l'état des produits : intact, détérioré ou incomplet (à spécifier). La partie réservée au comptage des produits livrés ou sortis limite les erreurs. La supervision de l'opération est assurée par la Région Haute Matsiatra et ce en coordination avec des services techniques déconcentrés (Direction Régionale de la Population, de la Protection sociale et de la Promotion de la Femme, Direction Régionale de l'Environnement et du Développement Durable et la Direction Régionale de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat).

Il a été également constaté que la commande en grande quantité de l'Administration est une occasion pour certains fournisseurs d'introduire dans le circuit des produits déjà avariés. Ces derniers sont mélangés avec les produits conformes.

A la clôture des opérations au Palais des sports de Mahamasina, 65 sacs de riz avariés faisaient partie des matières de base non utilisées. Il a été également constaté que le stock physique dépasse le stock théorique de 3854 packs.

Selon un responsable au sein de l'opération, le cas de produits avariés découverts seulement au moment de la production n'est pas important. Dans certains cas, les fournisseurs acceptent le retour des produits en question. A la livraison, des cas de bouteilles d'huile endommagées lors du transport ou la manutention ont été également notés même non significatifs par les responsables des centres d'empaquetage.

Bien que des contrôles aient été mis en place à chaque niveau du processus, des cas non significatifs d'absence de certains produits dans le pack ont été signalés lors de descente auprès des Fokontany. Une mesure a été prise au niveau de la Région Atsinanana de vérifier quelques échantillons des packs avant la livraison. Les descentes ont permis de constater qu'une amélioration continue de l'organisation en place a été adoptée suivant la survenance d'un incident.

Vu la situation de la pandémie dans le monde, notre pays reste encore sous la menace d'une nouvelle vague de la Covid-19. Si l'Etat malagasy opte pour la reconduction d'un programme de distribution de vivre la capitalisation des leçons apprises sur l'organisation de la production de packs en général et l'amélioration de la gestion en particulier sont recommandées. Le fait de distribuer un sac de riz, de l'huile, de légumineuses et du lait concentré comme le cas du Vatsy Tsingo 2 à Antananarivo présente l'avantage de réduire le risque de vol et réduit la demande en main d'œuvre afin d'avoir un pack fini. Il n'est pas nécessaire d'emballer les matières de base. Il a été constaté que les bénéficiaires pourront prendre chaque produit accompagnant le sac de riz à la chaîne. Ce choix est à favoriser si les moyens financiers le permettent tout en trouvant l'équilibre entre la maîtrise des risques et l'atteinte des objectifs notamment la couverture de toutes les personnes vulnérables répondants aux critères de distribution.

La gestion de stock s'améliorera par la mise en place d'une comptabilité de vivres dans tous les sites d'entrepôt et d'empaquetage notamment par :

- *la bonne tenue des registres et des fiches de décompte ;*
- *le rapportage systématique des informations aux instances supérieures ;*
- *la formalisation des procédures et système de sécurité ;*
- *ainsi que le contrôle qualité tout au long du processus.*

La supervision au niveau des deux points clés du processus gagnerait à être renforcée :

- *lors des chargements ou déchargements de vivres au niveau des entrepôts et sites d'empaquetage ;*

- *lors de l'emballage afin de garantir un travail de qualité et détecter tout risque de fraude.*

La réconciliation périodique entre le nombre réel de packs de vivres c'est-à-dire l'inventaire physique avec les fiches de stocks et le registres de stocks permettra d'identifier rapidement la différence.

7. Disparité du contenu et de l'apport nutritif du pack

7.1. Inégalité de traitement lors de la distribution de la deuxième vague

D'après les témoignages recueillis auprès des bénéficiaires et suivant les entretiens effectués auprès des responsables du Cabinet de la Région Analamanga, une inégalité de traitement entre les régions et les bénéficiaires du programme Vatsy Tsinjo a été constatée lors de la distribution du Vatsy Tsinjo 2. En fait, pour la Région Atsinanana, le contenu du pack de la deuxième vague Vatsy Tsinjo est le même que celle de la première. Le pack est composé de 5 kilos de riz, d'un litre d'huile, de 2,5 kilos de légumineuses, d'un sachet de sel, d'un kilo de KobaAina ou de farine de maïs, d'un kilo de sucre et d'un paquet de 3 morceaux de savon. Par contre, pour la Région Analamanga, le contenu du pack Vatsy Tsinjo 2 distribué dans certains endroits de la capitale (packs distribués au stade Malacam) est composé d'un sac de riz de 50 kg, de 2 boîtes de lait concentré, de 2 litres d'huile, de 10 kapoaka (environ 3kg) de légumineuses.

Cette situation résulte de la décision du gouvernement. Pourtant, elle occasionne des frustrations parmi les responsables et populations vulnérables des autres régions.

Ainsi, pour éviter cette inégalité de traitement, il est recommandé à l'avenir de prendre des décisions communes régissant toutes les régions en matière de distribution des aides sociales.

7.2. Disparité de produits composant le pack

Selon le PMDU, un pack composé de riz, de grains secs (légumineuses), de sucre, de sel, de farine énergétique, d'une bouteille d'huile de 1 litre, d'un purificateur d'eau et d'une barre de savon a été distribué à la population des villes de Antananarivo, Toamasina, Fianarantsoa et Moramanga.

En ce qui concerne le pack Vatsy Tsinjo 1, il a été constaté la disparité de produits composant les packs. Ainsi, le contenu et le poids des packs peuvent varier entre les régions ou entre les ménages de même localité.

Selon les directives du Centre de Commandement Opérationnel, un pack fini au palais des sports Analamanga pèse environ 11 kg et contient normalement 5 kilos de riz, 1 litre d'huile, 1 boîte de sardines, 2,5 kilos de légumineuses, 1 sachet de sel, 1 kilo de kobaaina ou de farine de maïs, 1 kilo de sucre, 1 paquet de 3 morceaux de savon.

Pourtant, constat est fait suite aux entretiens effectués avec les bénéficiaires et avec des responsables de l'emballage que le nombre de morceaux de savon contenu dans un pack peut être différent, il en est de même pour le poids des légumineuses et du riz. Certains packs contiennent des pâtes ou des macaronis, ou de boîtes de sardines... Ainsi, le poids du pack fini a varié de 9,5 kg à 15 kg.

Cette situation est due à différentes raisons : i) la disponibilité des stocks en ce qui concerne la variété des produits. A cet effet, pour respecter le poids du pack prévu, un produit peut être remplacé par un autre ; ii) le niveau de remplissage du gobelet servant de mesure des denrées

à emballer entraînant la différence de poids, ... iii) l'existence des dons provenant de différentes associations pour la présence d'autres produits dans les packs tels que les boîtes de sardine et les œufs.

Il est également à faire remarquer que même si le PMDU a prévu l'existence de purificateur d'eau dans le pack, tous les packs préparés au Palais de sport et distribués dans la région Analamanga ne contiennent pas ce produit. Il en est de même pour la Région Atsinanana.

En outre, concernant le pack Vatsy Tsinjo 2 de la Région Analamanga, le pack est composé normalement d'un sac de riz de 50 kg, de 2 boîtes de lait concentré, de 2 litres d'huile, de 10 kapoaka (environ 3kg) de légumineuses. Toutefois, il a été constaté suite aux entretiens effectués avec les bénéficiaires que les poids de légumineuses contenus dans un pack de cette vague ne sont pas les mêmes.

Cette situation est due à l'indisponibilité de stocks. Ainsi, le poids des légumineuses a varié de 2 à 5 kg car les responsables ont essayé de maintenir la valeur du produit pour chaque pack. De ce fait, les apports nutritionnels des produits contenus dans le pack ainsi que la période couverte par le pack ont également varié de manière significative et le problème de l'inégalité de traitement soulevé auparavant se reproduit de nouveau.

Pour atténuer cette disparité, la Cour recommande à la fois de distribuer aux bénéficiaires une quantité et qualité équivalente tout en respectant les calories apportées par chaque pack.

7.3. Apports nutritionnels du pack par rapport au confinement

Selon le PMDU, l'objectif du programme Vatsy Tsinjo est de soutenir la mise en place du confinement afin de réduire la propagation de la maladie, d'apporter un appui économique à la consommation des ménages et de faciliter la relance économique par la suite.

Et toujours suivant le PMDU, la fourniture directe des produits vitaux aux ménages va constituer un avantage majeur pour satisfaire leur besoin et limiter leur déplacement.

Suivant les interviews effectuées auprès des bénéficiaires, les programmes Vatsy Tsinjo associés ou non des autres programmes ont pu soutenir significativement les ménages bénéficiaires pendant le confinement total. Lors de la descente sur terrain, il a été noté que la taille moyenne d'un ménage est composée de 4 à 6 personnes. Pour cette catégorie de ménage, le pack Vatsy Tsinjo 1 a pu soutenir le ménage pour une durée moyenne d'une semaine. Associé aux autres programmes tels que le TosikaFameno, le pack a permis aux bénéficiaires de faire face au confinement.

Toutefois, l'apport en calories du pack Vatsy Tsinjo 1 pour la période déclarée couverte par le ménage se trouve insuffisant par rapport aux besoins énergétiques moyens sans considération du programme TosikaFameno. Dans cette analyse, l'apport en calories du pack par rapport à la période couverte a été obtenu à partir du besoin moyen journalier par personne et la taille moyenne du ménage.

Le contenu du pack Vatsy Tsinjo première vague contient en moyenne 42 257,05 Kcal comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 12 - Apport calorique des packs Vatsy Tsinjo

Produits	Quantité du pack en grammes	Références			Total
		Gramme	Calorie correspondante	Cal/g	
Riz	5000	126	461	3,66	18 293,65
Huile	913	6	56	9,33	8 521,33
Légumineuse	2500	17	60	3,53	8 823,53
KobaAina ou de farine de maïs	1000	33	100	3,03	3 030,30
Sucre	1000	51	183	3,59	3 588,24
Sachet de sel	-	-	-	-	-
Savon	-	-	-	-	-
TOTAL CALORIE PAR PACK					42 257,05 (1)

Source : FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. 2020. L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020

Suivant ce tableau, l'huile apporte le plus de calories avec 9,33 calories par gramme. Vient en deuxième position le sucre apportant 3,59 calories par gramme.

Même sans apport calorique, le sel et les savons qui ont été inclus dans les packs de vivres ont été d'une grande utilité pour chaque ménage.

Dans cette analyse, un ménage composé de 5 personnes dont 2 adultes et 3 enfants a été considéré. Ce type de ménage a besoin d'un apport calorique d'environ 12 014 kcal par jour selon le tableau ci-après.

Tableau n° 13 - Besoins énergétiques moyen journalier d'un ménage de 5 personnes

Individu	Références	Besoins énergétiques / jour (kcal)
Homme	1.6 m 70 kg 30-59.9 ans TABLE 5.5	2 700
Femme	1.6 m 60 kg 30-59.9 ans TABLE 5.8	2 150
Enfant n°1	7-8 ans 24 kg TABLE 4.2	1 692
Enfant n°2	10-11 ans 33.3 kg TABLE 4.2	2 150
Enfant n°3	16-17 ans 64 kg TABLE 4.2	3 322
TOTAL		12 014 (2)

Source: FAO (Human energy requirements Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation, 2001)

Suivant ces deux derniers tableaux, le pack distribué apporte 42 257,05 Kcal (1) couvrant environ 4 jours (1)/(2) pour ce type de ménage, ce qui est largement inférieur par rapport à la durée du confinement. Il est à signaler que la valeur d'un pack prévu par le PMDU s'élève à 64 000 Ar. Cependant, lors de la constitution du pack, cette valeur a été réduite à 25 366 Ar (cf. observation n°8). Cette situation conduit logiquement à la réduction des apports énergétiques.

En ce qui concerne le Vatsy Tsinjo 2 contenant entre autres le 50 kg de riz, et selon encore les entretiens avec les ménages de même taille, le pack a pu servir le ménage pour une durée d'environ un mois. De ce fait, les ménages bénéficiaires des programmes ont pu survivre pendant une certaine période du confinement.

Pour que les ménages vulnérables puissent bénéficier les calories suffisantes pendant le confinement, il conviendrait de respecter à l'avenir la valeur des denrées déjà prévue et bien étudiée par le PMDU.

8. La valeur et le coût d'un pack

Mis à part le coût des matières composant le pack de vivres, afin d'avoir un produit fini, c'est-à-dire, un pack de vivres emballé, différents coûts s'y ajoutent. Par souci de simplicité, on va désigner ces autres coûts « coût de gestion » tout au long du développement qui va suivre. Ce coût de gestion comprend les coûts de transport des packs de vivres allant du point d'emballage jusqu'au foyer du bénéficiaire, coût salarial (indemnités des dockers, sécurité du site, ceux chargés de l'emballage¹⁸), collation, transport du personnel, fournitures de bureau, équipement de protection individuelle, médicaments de premiers secours (accident des dockers...), les emballages, carburants et lubrifiants.

Pour un programme consistant essentiellement à distribuer de vivres comme le Vatsy Tsinjo, suivant la bonne pratique, les coûts de gestion devraient être assez faibles par rapport au montant global.

8.1. Présentation des données relatives aux coûts

Les packs Vatsy Tsinjo sont de deux types, notamment ceux distribués à Analamanga :

- Le pack Vatsy Tsinjo 1 composé de : Riz, Huile, Boîte de sardine (selon disponibilité), Légumineuses, Sel, KobaAina ou Farine de Maïs, Sucre et Savons ;
- Le pack Vatsy Tsinjo 2 composé de : sac de riz, Huile, Lait concentré et Légumineuses.

Malgré l'absence de données relatives au coût total du programme Vatsy Tsinjo, le tableau suivant renseigne sur les compositions des packs suivant leur type. Les prix du marché et le prix d'achat de l'Administration vont servir de point de départ pour une analyse dont l'objectif est d'estimer le coût de gestion de l'opération qui s'est déroulé à Antananarivo. Ce choix est motivé par la disponibilité des données. Les coûts d'achats des produits au prix du marché et au prix d'achat de l'administration sont basés respectivement sur les tarifs pratiqués par les marchés et épiceries de quartiers, les pièces justificatives notamment les factures produites¹⁹ à l'appui des bons de décaissement présentés aux régisseurs. A certains produits sont pratiqués les prix du marché en l'absence de pièces indiquant le prix d'achat de l'Administration. S'agissant des légumineuses, le produit « Tsiasisa » a été pris comme exemple pour tous les types de packs bien que d'autres produits comme le haricot, le Voanjobory ont été inclus dans le pack selon leurs disponibilités.

Les coûts des packs distribués dans la région Atsinanana, Haute Matsiatra et de Nosy Be Hell ville seront présentés plus bas. Les coûts sont basés sur les pièces justificatives²⁰ produites à

¹⁸ Pour le cas du Point d'emballage « Palais des Sports Mahamasina Antananarivo », des journaliers d'environ 700 personnes assurent ces tâches.

¹⁹ Pour les dépenses du Task Force Plan d'urgence sociale Quartier général au Palais des Sports Mahamasina : pièces à l'appui des bons de décaissement n° 016 du 31 mars 2020, n° 030 du 03 avril 2020, n° 040 du 06 avril 2020, n° 07 avril 2020, n° 72 du 10 avril 2020, n° 080 du 14 avril 2020, n° 099 du 16 avril 2020, n° 104 du 17 avril 2020, n° 112 du 20 avril 2020, n° 147 du 23 avril 2020, n° 148 du 24 avril 2020, du 28 avril 2020, n° 170 du 30 avril 2020, n° 109, n° 057 du 08 avril 2020, n° 120 du 21 avril 2020, n° 133 du 22 avril 2020, n° 126 du 22 avril 2020, BD n° 122 du 21 avril 2020, n° 152 du 13 mai 2020, et n° 310 du 18 juin 2020.

²⁰Région Atsinanana : Marché n° 001/2020/REG-ATS/COVID » dont l'objet est la fourniture et livraison des PPN aux personnes vulnérables dans le cadre du Coronavirus ; Nosy Be : factures n° 777/M/07/2020 du 20 juillet

la Cour. Toutefois, certains prix indiqués en gras sont soit estimés ou soit ceux des autres régions notamment d'Analamanga en l'absence de pièces.

8.1.1. Les coûts au prix du marché

Tableau n° 14 - Coût d'achat de chaque produit suivant prix sur le marché (1^{er} Trimestre – 2020 à Antananarivo)

En Ariary

Pack Vatsy Tsinjo 1				
Produit	Quantité	Unité	CMp	Prix Total
Riz	5	kg	1 500,00	7 500,00
Huile	1	litre	5 700,00	5 700,00
Légumineuses (Tsiasisa)	2,5	kg	2 200,00	5 500,00
Sel	1	sachet	200,00	200,00
Farine de Maïs	1	kg	2 000,00	2 000,00
Sucre	1	kg	2 400,00	2 400,00
Savons	3	morceau	700,00	2100,00
Coût M				25 400,00
Pack Vatsy Tsinjo 2				
Produit	Quantité	Unité	CMp	Prix Total
Riz	50	kg	1 500,00	75 000,00
Huile	2	litre	5 700,00	11 400,00
Lait concentré	2	boite	2 800,00	5 600,00
Légumineuses	3	kg	2 200,00	6 600,00
Coût M				98 600,00

Sources: PMDU - Ministère de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat (MICA) - Région Analamanga - Bénéficiaires

8.1.2. Les coûts au prix payé par l'Administration

Tableau n° 15 - Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Analamanga)

Pack Vatsy Tsinjo 1				
Produit	Quantité	Unité	Cap	Prix Total
Riz	5	kg	1 660,00	8 300,00
Huile	1	litre	3 594,45	3 594,45
Légumineuses (Tsiasisa)	2,5	kg	2000,00	5000,00
Sel	1	sachet	200,00	200,00
Farine de Maïs	1	kg	3 979,20	3 979,20

2020 et n° 784/M/07/2020 du 30 juillet 2020 à l'appui du bon de décaissement (BD) n° 4669 du 29 octobre 2020 ; Haute Matsiatra : Facture n° 2020-127 du 15 avril 2020 à l'appui du BD n° 126 du 22 avril 2020 et Facture du 12 avril 2020 à l'appui du BD n° 122 du 21 avril 2020.

Sucre	1	kg	2 310,00	2 310,00
Savons	3	morceau	661,11	1 248,00
Coût A				25366,98
Pack Vatsy Tsinjo 2				
Produit	Quantité	Unité	Cap	Prix Total
Riz	50	kg	1 660,00	83 000,00
Huile	2	litre	3 594,45	7 188,90
Lait concentré	2	boîte	2 941,00	5 882,00
Légumineuses	3	kg	1 950,00	5 850,00
Coût A				102 070,90

Sources: PMDU - CCO - Ministère de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat (MICA) - Région Analamanga-Bénéficiaires

Il ressort de ce tableau que le coût d'acquisition d'un pack par l'Administration est estimé 25.366,98 Ariary pour le pack Vatsy Tsinjo 1. Or, selon le PMDU, en ce qui concerne le programme Vatsy Tsinjo un pack s'élève à 64.000 Ariary.

Les tableaux suivants présentent les coûts d'achats des produits basés sur les prix payés de l'Administration dans les autres régions :

Tableau n° 16 - **Cap** Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Atsinanana)

Pack Vatsy Tsinjo 1				
Produit	Quantité	Unité	Prix Administration	Prix Total
Riz	5	kg	2 420,00	12 100,00
Huile	1	litre	7 000,00	7 000,00
Légumineuses (Haricot)	2,5	kg	2 800,00	7 000,00
Sel	1	sachet	300,00	300,00
Farine de Maïs	1	kg	3 979,20	3 979,20
Sucre	1	kg	3 000,00	3 000,00
Savons	3	morceau	1 000,00	3 000,00
Total				36 379,20

Source : MEF – CCO Atsinanana

Tableau n°17 - Cap Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Nosy BeHell ville)

Pack Vatsy Tsinjo 2				
Produits	Quantités	Unité	Prix Admnsitration	Prix Total
Riz	50	kg	2 002,32	100 116,00
Huile	2	litre	5 833,33	11 666,67
Sucre	1	kg	2 277,00	2 277,00
Total				114 059,67

Source : CCO

Tableau n° 18 - Cap Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Haute Matsiatra)

Pack Vatsy Tsinjo 1				
Produits	Quantités	Unité	Prix Administration	Prix Total
Riz	5	Kg	1 690,00	8 450,00
Huile	1	Litre	3 704,48	3 704,48
Légumineuses (Tsiasisa)	2,5	Kg	2 000,00	5 000,00
Sel	1	sachet	200,00	200,00
Farine de Maïs	1	Kg	3 979,20	3 979,20
Sucre	1	Kg	2 500,00	2 500,00
Savons	3	morceau	416,00	1 248,00
Total				25081,68

Source : CCO

Il ressort de ces tableaux que les coûts d'acquisition de certains produits dans la Région Atsinanana et Nosy be Hell-Ville sont plus chers que ceux de la Région Analamanga.

8.1.3. Résumé des coûts totaux

Données de référence

Description des variables :

Cap	Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat
CMp	Coût d'achat de chaque produit au prix du marché (Antananarivo, T1-2020)
Coût A	Coût total d'Acquisition de chaque type de Pack de vivres
Coût M	Coût total d'achat au marché de chaque typede Pack de vivres

D= A-M Différence : Coût A>CoûtM = indication d'inefficience / manque économie
 Différence : Coût A<CoûtM = indication d'efficience

Les tableaux ci-après résumant les coûts totaux d'acquisition et le coût du marché de chaque type de pack de vivres :

Tableau n° 19 - Coût total d'Acquisition (Coût A) et Coût total d'achat au marché (Coût M) de chaque type de Pack de vivres

Coût A Coût total d'Acquisition de chaque type de Pack de vivres

(en ariary)

Pack de vivres Type	Coût A
Vatsy Tsinjo 1	25366,98
Vatsy Tsinjo2	102 070,90

Coût M Coût total d'achat au marché de chaque type de Pack de vivres

(en ariary)

Pack de vivres Type	Coût M
Vatsy Tsinjo 1	25 400,00
Vatsy Tsinjo2	98 600,00

Tableau n° 20 - Différence entre le Coût A et le Coût M

En ariary

Pack de vivres "type"	Coût A (1)	Coût M (2)	Différence (3)=(1)-(2)
Vatsy Tsinjo 1	25366,98	25 400,00	(33,02)
Vatsy Tsinjo2	102 070,90	98 600,00	3 470,90

A la lecture de ce tableau, on peut déduire que pour un pack Vatsy Tsinjo 2, la différence entre le coût d'acquisition et le coût du marché est assez significative. Le coût d'acquisition est supérieur de 3.470,90 ariary par rapport au prix du marché pour un pack de vivres.

Pour un pack Vatsy Tsinjo 1, le coût du marché est plus élevé. La différence entre coût d'achat au prix du marché et le coût d'achat au prix de l'administration s'élève à 33,02 ariary par pack. La différence est non-significative. Le gain total est ainsi estimé à 7.938.909,09 ariary. C'est l'équivalent des matières de base permettant de produire 313 packs de vivres.

Pour le calcul du coût budgétaire d'un pack, il est nécessaire d'avoir la dépense totale du programme Vatsy Tsinjo. Comme cette dernière n'est pas disponible auprès de l'Administration pour entre autres raisons la non-ventilation des dépenses liées à la Covid-19,

une estimation de certaines rubriques par l'exploitation des données disponibles notamment les pièces à l'appui des dépenses payées au niveau du CCO s'avère nécessaire.

Certaines charges regroupées dans la rubrique autres charges ne sont pas estimées pour diverses raisons. Soit les données ne sont pas disponibles ou les pièces justificatives ne permettent pas d'attribuer les dépenses à l'opération traitée.

8.2. Cas du Plan d'Urgence Social du Palais de Sports Mahamasina Antananarivo

L'analyse qui va suivre est basée sur le programme Vatsy Tsinjo 1 qui s'est déroulé au Palais de Sports Mahamasina Antananarivo. Suivant le rapport du MICA, 240.454 packs y ont été produits.

8.2.1. Estimation des dépenses totales

Tableau n° 21 - Estimation des dépenses totales du programme Vatsy Tsinjo 1 (Task Force Plan d'Urgence Sociale Palais des Sports Mahamasina Antananarivo)

	En Ariary	
Rubriques	Montant	%
Coût des matières de base composant les Packs produits (estimation)	6 099 592 690,91	87,51
Dépenses Quartier Général Palais des sports	568 200 000,00	8,15
Dépenses Transports, Indemnités des Vaomierafokontany et Renfort de distribution	111 500 000,00	1,60
Dépenses estimées des Emballages (Sachets, Sac en Polypropylène, Fils à coudre...)	190 819 396,66	2,74
Autres charges : carburants et lubrifiants, machine à coudre les sacs, Fils à coudre, aiguille machine à coudre, eau et électricité, matériels de mesure (Gobelets, Seaux et cuvettes), fournitures et articles de bureau, consommables informatiques, indemnités, équipement de protection individuelle (EPI) et gels désinfectants, etc.	Non déterminé	-
Total	6 970 112 087,58	100

Source : CCO, 2020.

Les dépenses du quartier général Palais des Sports comprennent généralement les indemnités des forces de l'ordre assurant la sécurité du site (jour et nuit) et les frais divers (collations des volontaires et des organisateurs, logistique, transport des volontaires, manutention de dockers).

Il y a également les dépenses engagées pour le transport des packs de vivres du lieu de production jusqu'au bureau de Fokontany. Il s'agit des frais de transports, les indemnités des Vaomiera Fokontany et les renforts de distribution (manutention).

Il ressort de ce tableau que les coûts de matière de base composant les packs représentent 87,51% du coût total de l'opération Vatsy Tsinjo à Mahamasina. Sans tenir compte des charges qualifiées « Autres » dans le tableau ci-dessus, les coûts de gestion sont donc estimés à 12,49% des dépenses totales.

8.2.2. Le coût budgétaire moyen d'un pack

Tableau n° 22 – Estimation du Coût budgétaire moyen d'un pack de vivres

Description des variables :

NTPack	Nombre total de pack de vivres distribués
DB_VT	Dépense budgétaire total du programme "Vatsy Tsinjo" (Si pas d'inscription au budget, détermination du total de dépenses de l'Administration)
CBpack	Coût budgétaire d'un pack

DB_VT	6 970 112 088
NTPack	240 454
CBPack	28 987,30

CBPack- Coût A = 28.251,97 ariary – 24.631,65 ariary = 3.620,32 ariary

CBPack>MOYEN Coût A = indication de programme inefficent / coût de gestion élevé / possible cas de pertes, gaspillage ...

CBPack- Coût M = 28 987,30 ariary – 25.100,00 ariary = 3.587,30 ariary

CBPack> Coût M = indication de programme inefficent / coût de gestion élevé / possible cas de pertes, gaspillage ...

Les coûts de gestion de 3.620,32 ariary représentent 12,49% des coûts budgétaires du pack. Si les autres dépenses non prises en compte dans le tableau n° 21 plus haut atteignent plus de 2% des coûts budgétaires totaux, les coûts de gestion du programme risquent alors de dépasser les 15%.

Pour ce qui est de la différence entre le coût budgétaire d'un pack et le coût du marché d'un pack, la marge de manœuvre est plus élargie du fait que le coût d'acquisition de l'Administration est moins élevé que le coût du marché.

8.2.3. La partie totale de la dépense publique utilisée

Tableau n° 23 – Estimation de la partie totale de dépense publique utilisée pour acquérir les packs de vivres

PDpubPack : Partie totale de dépense publique utilisée pour acquérir les packs de vivres = (CoûtA) * NTPack

Coût A	25 366,98
NTPack	240 454
PDpubPack	6 099 592 691

DB_VT-PDpubPack = différence entre les dépenses budgétaires du programme VT et la partie totale des dépenses destinés à acquérir les packs de vivres = 6 970112088ariary – 6099592691ariary =870.519.396,66 Ariary

DB_VT>PDpubPack = indication de programme inefficent / coût de gestion / couts indirects

8.2.4. La dépense totale optimale

Tableau n° 24 – Estimation de la dépense totale "optimale"

Estimer la dépense totale "optimale", c'est-à-dire : (1) au meilleur prix du marché et (2) considère le même nombre de packs de vivres réellement produits,

DTopt : Dépense totale estimée "optimale" des packs de vivres = (Coût M) * NTPack

Coût M	2 500
NTPack	240 454
DTopt	6 107 531 600

8.2.5. La perte d'efficacité maximale

Tableau n° 25– Estimation de la perte d'efficacité maximale

La Perte d'efficacité maximale (Pemax) est estimée = Dépense budgétaire totale du VT - D totale optimale

DB_VT (1)	6 970112087,58
DTopt (2)	6 107 531600,00
Pemax (1) –(2)	862 580487,58

PEmax=DB_VT-Dtopt

PEmax = indication de niveau maximale de perte d'efficacité / significatif ? / pas significatif ? - évaluer l'impact

La Perte d'efficacité maximale s'élève donc à **862 580487,58 Ariary**.

8.2.6. Nombre total théorique de packsde vivres pouvant être distribués

Tableau n° 26 - Estimationdu nombre total théorique des packs potentiellement distribuables

Le nombre total théorique des packs de vivres qu'on aurait été capable de distribuer (NTCM) en (1) les achetant au Coût du marché local, (2) sans aucun coût indirect ou de gestion.

NTCM = DB_VT / Coût M

DB_VT	6 970112087,58
Coût M	25 400,00
NTCM	274 414

**NTCM>NTPack - perte d'efficience, pas significatif ? Significatif ? / évaluer l'impact
33960**

Pour l'opération Vatsy Tsinjo1 lancée au Palais de Sport Mahamasina dont le nombre de packs produit est de 240.454, le nombre total théorique de packspotentiellement distribuables sans aucun coût de gestion²¹ est de 274.414 soit une différence de 33.960 packs de vivres. C'est l'équivalent de packs de vivres première et deuxième vagues distribués dans la Région Atsinanana (cf. Partie distribution).

²¹sans considération des autres coûts cités au tableau n° 21

9. Des lacunes au niveau de l'opération de distribution

9.1.Des procédures non uniformes

Les descentes sur terrain et les interviews effectuées auprès des responsables et bénéficiaires ont permis de constater l'absence d'uniformisation de procédures à chaque niveau du programme. De ce fait, les méthodes de distribution proprement dite pour les Ministères, les Régions et les Fokontany sont toutes différentes. Il en est de même pour le sort des packs non récupérés ou non distribués.

Pour la région Analamanga, lors de la distribution des packs Vatsy Tsinjo 1, les bénéficiaires ont été réunis dans un lieu public prédéterminé (stades, écoles publiques, lieu ouvert...) ou dans le bureau du Fokontany quoiqu'il y ait parfois des livraisons à domicile. Les packs non distribués dans la journée sont stockés provisoirement dans le bureau du Fokontany. En ce qui concerne les packs Vatsy Tsinjo 2, les denrées alimentaires non distribuées reviennent directement à la Présidence ou à l'Association de bienfaisance selon le cas pour être comptabilisés et stockés.

Par contre, pour la Région Atsinanana, les packs ont été livrés au domicile de chaque bénéficiaire en une seule journée. D'une manière générale, les chefs Fokontany n'ont pas gardé de packs chez eux pour écarter toute interprétation de détournement. En effet, la présence des packs dans leur domicile qui leur sert également de bureau pourrait être mal perçue par la population. De ce fait, les packs non récupérés, pour le cas des bénéficiaires absents de leur foyer pour une longue durée, ont été attribués à d'autres ménages vulnérables du même Fokontany. A cet effet, un Procès-verbal a été dressé à l'intention du député responsable de l'arrondissement.

Pour d'autres localités comme le cas du Fokontany de Mangarivotra Sud, lorsque le bénéficiaire est absent de son foyer le jour de la distribution, le chef carreau dont relève le domicile du concerné garde le pack. A cet effet, le chef carreau signe une lettre d'engagement selon laquelle il remettra le pack au bénéficiaire dès le retour de celui-ci. Le suivi du respect de la lettre a été effectué par le comité Loharano.

Ces pratiques non uniformes sont alors dues à l'absence de procédures communes de distribution. Les acteurs ne disposent pas de plan de mise en œuvre du programme, de manuel ou de standards à suivre.

L'absence des procédures uniformes amène les responsables à adopter des mesures spécifiques pour leur région ou localité. Cette situation peut conduire à des risques élevés de désordre dans toutes les opérations du programme et peut rendre difficile l'opération de suivi et de contrôle.

Suivant la bonne pratique, pour une entité de même niveau, les procédures d'un programme devraient être bien définies et uniformes pour faciliter les phases de planification, d'exécution et de contrôle. Toutes les procédures devraient être documentées et standardisées et chaque entité et/ou acteur devrait travailler de la même manière avec les mêmes méthodes.

Ainsi, pour assurer la bonne marche du programme entre autres le suivi et contrôle, et afin de formuler des mesures correctives, la Cour recommande au Gouvernement lors de la distribution des aides sociales :

- d'uniformiser les actions d'intervention des différentes structures et acteurs assurant la mise en œuvre du programme ;*
- de définir les procédures dans un guide ou tout autre document le cas échéant.*

9.2.Des tickets non distribués

La distribution des denrées dans un contexte de crise devrait déployer des moyens humains, financiers, matériels et temporels adéquats pour assurer le maintien de l'ordre public. L'utilisation d'une liste et d'un ticket permet dans plusieurs situations de cadrer, de sécuriser le processus de distribution.

Dans certains Fokontany de la Région Analamanga, l'administration n'a pas pu dispatcher à temps les tickets et dans d'autres, de nombreux tickets n'ont même pas été distribués. Les pièces recueillies auprès des Fokontany ont permis de prouver l'existence de cette situation.

En fait, pour la région Atsinanana, la livraison des packs a été effectuée porte-à-porte, ainsi la distribution de ticket n'a pas été nécessaire pour les deux vagues. Par contre, pour la région Analamanga, des tickets ont été distribués aux bénéficiaires quelques jours avant la distribution des packs de vivres et ce dans le but de renforcer le contrôle lors de la récupération du pack. Ainsi, la possession d'un ticket et l'inscription sur la liste des bénéficiaires constituent les conditions d'obtention d'un pack.

Pour la Région Analamanga, la distribution des tickets pour les programmes Vatsy Tsinjo 1 et Vatsy Tsinjo 2 a été respectivement assurée par les Fokontany et les Ministères.

Pour le Programme Vatsy Tsinjo 2, certains agents des ministères ont choisi de distribuer directement les tickets aux bénéficiaires. L'existence des tickets non distribués concernent plus particulièrement cette opération. D'autres ministères ont effectué la distribution par l'intermédiaire des Fokontany.

Ce problème est dû au choix des ministères de ne pas distribuer les tickets que peu de temps avant la distribution. Cette pratique leurs ont permis de limiter le risque de circulation des faux tickets. Néanmoins, nombreux tickets n'ont pas pu être distribués faute de temps.

A cet effet, des ménages inscrits sur la liste des bénéficiaires n'ont pas pu recevoir leurs packs.

Compte tenu de ce qui précède et pour s'assurer que les tickets soient entre les mains des bénéficiaires quelques jours avant la distribution des packs, il est recommandé à l'administration de concevoir des tickets plus sécurisés.

9.3. Gestes barrières non respectés (Cas de la Région Analamanga)

Pendant la période de l'urgence sanitaire, il était interdit de faire des rassemblements. En effet, des gestes barrières devraient être respectés. Selon le PMDU, les mesures de confinement s'accompagnent de certaines mesures sanitaires de base comme la distanciation sociale.

Suivant les interviews effectuées auprès des responsables et auprès des bénéficiaires et selon les reportages diffusés durant le journal télévisé, des rassemblements non contrôlés ont été constatés lors de la remise des tickets aux bénéficiaires dans la région Analamanga. Il en est de même durant la distribution des denrées alimentaires. Les bénéficiaires n'ont pas pu respecter les consignes de protection face à la COVID-19 au cours de la distribution.

Les rassemblements résultent du fait que les ménages craignent de ne pas recevoir leur pack ou de se faire dépasser par ceux qui se trouvent derrière eux. Ainsi, la distanciation n'est pas respectée. En outre, tous les ménages vulnérables tentent de recevoir le pack même si leur nom ne figure pas dans la liste. De ce fait, les mesures sanitaires n'ont pas été respectées et cette situation engendre le risque de propagation de la maladie.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé :

- d'harmoniser l'organisation de la distribution en répartissant les bénéficiaires titulaires de numéros en fonction du nombre dans différentes localités aux différents horaires.

- de renforcer à l'avenir le contrôle sur le respect des mesures sanitaires par les forces de l'ordre lors de la distribution.

9.4. Absence de copie de la liste émargée des bénéficiaires au niveau local

Lors de la descente sur terrain effectuée par l'équipe d'audit au niveau des Fokontany, il a été constaté que pendant la distribution des packs Vatsy Tsinjo 1, la plupart des Fokontany de la Région Analamanga n'ont pas disposé de copie de la liste des bénéficiaires émargées. 10% des Fokontany visités par l'équipe d'audit seulement détiennent une copie de cette liste. Par contre, pour la Région Atsinanana, tous les Fokontany visités détiennent des copies de la liste émargée des bénéficiaires pour les deux vagues de distribution.

Cette situation se traduit parfois par le manque de prudence des Chefs Fokontany de la Région Analamanga. Quelquefois, la circonstance ne permet pas aux Chefs Fokontany d'en disposer car les responsables centraux récupèrent immédiatement les fiches et ne leur accordent pas de temps pour faire une copie.

Cependant, les responsables de la distribution devraient disposer d'une copie de la liste arrêtée et émargée pour justifier la réception des aides sociales par les véritables bénéficiaires et pour faciliter le contrôle à leur niveau.

Cette pratique rend difficile le contrôle et ne permet pas entre autres d'effectuer la corroboration des listes provenant des responsables centraux avec la liste détenue par les

Fokontany. En outre, les chefs Fokontany ne disposent pas de preuve matérialisant la distribution.

Pour faciliter le contrôle et justifier la réception des packs par les véritables bénéficiaires, il est recommandé aux responsables locaux de conserver une copie de liste émargée par les bénéficiaires.

9.5. Inexistence de liste émargée des bénéficiaires lors de la distribution

Lors des descentes sur terrain au niveau de quelques Fokontany de la Région Analamanga, et dans le cadre de la distribution des packs Vatsy Tsinjo 1, certains Chefs Fokontany ont déclaré qu'ils n'ont pas exigé aux bénéficiaires d'émarger la liste lors de la distribution. A cet effet, les cachets du Fokontany apposés sur les carnets seulement font foi de réception.

Pourtant, la liste émargée constitue la seule preuve permettant aux responsables centraux de justifier la réception des aides sociales par un bénéficiaire.

Cette situation résulte du fait que les responsables centraux n'ont pas émis de directives précises aux chefs Fokontanyen ce qui concerne la liste à émarger par les bénéficiaires. L'absence des acquis des bénéficiaires ne permet pas aux responsables à chaque niveau de l'organisation de justifier la matérialité de la distribution ainsi que la réception par des véritables bénéficiaires des packs distribués.

Ainsi, pour justifier cette matérialité, il est recommandé aux responsables centraux, à l'avenir, d'exiger aux Chefs Fokontany de produire la liste émargée des bénéficiaires lors de la distribution.

9.6. Nombre total de packs distribués non précis

Une distribution de 500 000 packs au niveau des Fokontany et des sans-abris à Antananarivo, Toamasina, Fianarantsoa, Moramanga ainsi que des autres villes nouvellement touchées par la COVID-19 : Taolagnaro, Tsiroanomandidy, Fénérive-Est, Toliara, Antsirabe et Mahajanga » a été prévue par le PMDU. La situation actuelle ne permet pas d'évaluer l'atteinte de cet objectif car le nombre total de packs distribués dans la Région Analamanga n'est pas déterminé contrairement à celle de la Région Atsinanana. Le tableau ci-après récapitule le nombre de packs de vivres distribués par le CRCO Atsinanana.

Figure n° 15- Nombre de packs de vivres distribués dans la région Atsinanana

CRCO - TOAMASINA		RECAPITULATION DE DISTRIBUTION VATSY TSINJO - Districts Tamatave I & II				
Responsable Leader	Libellée District	Libellé Commune	Nombre de Fokontany ayant	1ère VAGUE	2ème VAGUE	TOTAL
Délégué	Tamatave I	Ambodimanga	19	1 876	1 500	3 376
Préfet		Ankirihiry	38	3 749	3 800	7 549
CUT		Tanambao V	34	3 398	3 400	6 798
Député FAMINDRA		Anjoma	21	2 072	2 080	4 152
Gouverneur		Morarano	26	2 603	2 566	5 169
		Sous total 1	138	13 698	13 346	27 044
Député Tamatave II (Axe Nord)	Tamatave II	Antelezambaro	5	579	275	854
		Foulpointe	9	522	275	797
		Sous total 2	14	1 101	550	1 651
Député Tamatave II (Axe Sud)	Tamatave II	Suburbaine	6	368	250	618
		Fanandrana	1	47	50	97
		Tananambo	1	154	93	247
		Ambodibonara	1	35	30	65
		Vohitsara	1	3	4	7
		Ampasimadinika	2	191	80	271
		Sous total 3	12	798	507	1 305
		Total Général	164	15 597	14 403	30 000

Source : CRCO Atsinanana

Suivant ce tableau, le nombre total de packs distribués dans la Région Atsinanana est de 30 000. Ces packs ont été distribués dans 13 communes différentes soit 164 Fokontany.

En ce qui concerne le programme Vatsy Tsinjo 2, malgré la demande de renseignements n°03/21 en date du 22 juin 2021 envoyée par l'équipe d'audit au Gouverneur de la Région Analamanga, aucune information sur le nombre de packs distribués à Analamanga n'a été obtenue. Le nombre total de packs distribués dans la Région Analamanga n'est pas déterminé. Quant au programme Vatsy Tsinjo 1, les données communiquées par le MPPSPF et le PMDU présentent une incohérence. Selon le PMDU, le nombre total de packs Vatsy Tsinjo 1 distribués se répartit comme suit :

Tableau n° 27 – Nombre total de packs Vatsy Tsinjo 1

Première vague		Deuxième vague		Troisième vague	
Population vulnérable des villes affectées		1 300 bénévoles des 3 régions ayant travaillé dans la production des packs		Enseignants de l'Education Nationale des 3 régions et producteurs touchés par la pandémie	
Antananarivo	225 000	Antananarivo	550	Antananarivo	8 500
Fianarantsoa	35 000	Fianarantsoa	450	Fianarantsoa	4 900
Toamasina	30 000	Toamasina	300	Toamasina	3 000
		Village d'Iboaka dans le Lalangina (Haute Matsiatra)	150		150
TOTAL du nombre des ménages : 307 850					

Source : PMDU

Suivant ce tableau, le nombre total des packs Vatsy Tsinjo 1 distribué est arrêté au nombre de 307 850. Par contre, selon le rapport du MINPOP, les packs de vivres distribués dans plusieurs Régions touchées par la Covid-19 ont été arrêté au nombre de 305 000 en 2020. Il est à signaler que ce résultat inclut déjà le nombre de packs de la deuxième vague Vatsy Tsinjo 2 distribué dans la région Analamanga.

En conséquence de cette incohérence, l'analyse de la performance du programme s'avère difficile. Néanmoins, si l'on se réfère uniquement au rapport fourni par le MPPSPF sur la réalisation du PMDU, la valeur cible des packs distribués est de 500 000. Cependant, 305 000 ont été atteints, soit 61%.

Pour pouvoir effectuer une analyse de performance du programme et pour une gestion transparente, la Cour recommande de communiquer de manière officielle le nombre exact de bénéficiaires.

B- LE PROGRAMME TOSIKA FAMENO

Le programme Tosika Fameno est un programme de transfert monétaire non conditionnel²² aux ménages vulnérables et à ceux dont les revenus sont impactés par la pandémie. Le paiement s'est effectué en deux temps.

Seront analysés successivement dans cette partie le cadre réglementaire, l'organisation, le système de gestion financière et budgétaire, la procédure du programme, le système de ciblage des bénéficiaires, la maîtrise des outils technologiques, la politique de communication, la procédure de prise en charge des plaintes, le transfert monétaire et le système de paiement, le nombre des bénéficiaires.

1. Un cadre réglementaire adapté

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République de Madagascar par décret n°2020-359 du 21 mars 2020 a rendu nécessaire la prise de diverses mesures notamment le confinement dans les Régions Analamanga, Haute Matsiatra et Atsinanana. Ces mesures ont entraîné des impacts économiques sur les ménages qui se manifestent par la réduction de leurs revenus. A cet égard, afin d'aider les ménages à faire face à ces chocs économiques engendrés par les mesures d'urgence prises pour lutter contre la Covid-19, l'Etat a mis en œuvre le Plan d'urgence social qui a été plus tard remplacé par le Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU) dont les structures ont été mises en place suivant arrêté n° 27 711/2020 du 16 novembre 2020. Ce plan a prévu des mesures d'urgence sociales destinées aux couches les plus vulnérables de la population. Il s'agit notamment de la distribution des vivres ainsi que des transferts monétaires non conditionnels plus précisément le programme Tosika Fameno.

Le Tosika Fameno (TF), qui est un Transfert Monétaire Non Conditionnel (TMNC) dans le cadre d'urgence social Covid-19 est un programme initié par le gouvernement Malagasy avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers (PTF) : la Banque Mondiale par le biais du FID, le PAM, l'Union Européenne par le biais de deux consortiums (CARE/Action Contre la Faim et Humanité & Inclusion / Douleurs Sans Frontières/SOS Villages d'Enfants) ; le PNUD, l'UNICEF et la CROIX-ROUGE MALAGASY.

Ce programme de transfert monétaire entre dans le cadre du programme Filets Sociaux de Sécurité – Fonds additionnels 2^{ème} partie du Gouvernement Malagasy qui est financé par la Banque Mondiale à travers l'Association Internationale pour le Développement (IDA) suivant accord de financement n° D434-MG du 26 mars 2019. Le principal objectif dudit programme est « d'aider le gouvernement à accroître l'accès des ménages extrêmement pauvres aux services de filet de sécurité et à jeter les bases d'un système de protection sociale ».

La mise en œuvre du TMNC Tosika Fameno est assurée pour le cas du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) par :

²² Le TMNC dans le cadre de l'urgence sociale Covid-19 est un système de transfert d'argent au niveau des ménages ciblés dont la finalité est d'atténuer/amortir les effets néfastes du confinement pour les ménages vulnérables ainsi que pour les catégories de ménages dont les revenus sont coupés à cause du confinement.

- L'accord subsidiaire entre la République de Madagascar et le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) du 15 mai 2019 ;
- Le protocole d'accord pour la mise en œuvre du Projet Filets Sociaux de Sécurité (FSS) entre le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) et le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) du 14 juin 2019 ;
- Et par la saisine du FID par le BNGRC suivant lettre n°144-MD/BNGRC/DG du 1^{er} avril 2020.

De tout ce qui précède, les cadres réglementaires adoptés par l'Etat dans le cadre de la situation d'urgence sanitaire s'adapte bien au programme de transfert monétaire non conditionnel qui a été prévu par les accords de financement relatifs à la mise en œuvre du Projet Filets Sociaux de Sécurité (FSS).

Ainsi, la Cour encourage la généralisation d'une pratique similaire dans la gestion des programmes de protection sociale, plus particulièrement dans le cadre d'une situation de crise.

2. Organisation plus ou moins efficace

2.1. Le Cash working group

Le « Cash Working Group » (CWG) est une plateforme réunissant le Gouvernement, les partenaires techniques et financiers (la Banque Mondiale, le PAM, l'Union Européenne par le biais de deux consortiums « CARE/Action Contre la Faim et Humanité & Inclusion / Douleurs Sans Frontières/SOS Villages d'Enfants », le PNUD, l'UNICEF et la CROIX-ROUGE MALAGASY), le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) et le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC).

En effet, le CWG, regroupant les instances nationales et les PTF, sous le leadership du MPPSPF et du BNGRC, a élaboré la Stratégie de réponse de protection sociale à la COVID-19 en milieu urbain (validée le 30 mars 2020). C'est ainsi que le programme de transfert monétaire non conditionnel (TMNC) « Tosika Fameno » a été élaboré en réponse aux chocs économiques subis par les ménages vulnérables.

La stratégie et le design du Programme ont fait l'objet de conception et de validation au sein dudit groupe de travail.

S'agissant plus précisément du programme Tosika Fameno, les points suivants ont été discutés et décidés au niveau du CWG :

- ⇒ Stratégie et design du programme : discussion et validation des zones d'intervention après proposition du BNGRC, détermination du montant du TMNC, ciblage et scoring ;
- ⇒ Suivi et évaluation de la mise en œuvre du programme TMNC par le Comité Technique du Groupe ;
- ⇒ Implication des autorités locales : communes, Fokontany, CPS.

Malgré le changement fréquent des représentants²³ de certains acteurs composant le groupe de travail, l'organisation et la conduite du programme TF n'ont pas rencontré de problèmes majeurs.

Il est à rappeler que chaque intervenant a choisi ses zones d'intervention. Le FID financé par la Banque Mondiale a pris en charge les ménages dans le 2^{ème} arrondissement, une partie du 3^{ème} et le 5^{ème} arrondissement et les 3 districts Atsimondrano, Avaradrano et Ambohidratrimo. Pour les provinces de Toamasina et de Fianarantsoa, pour la distribution du TF, le FID a collaboré avec des organismes tels que la Croix Rouge et SOS Village d'enfants qui y appuient des activités locales.

S'agissant du 1^{er} et du 6^{ème} arrondissement avec une partie du 3^{ème} arrondissement, c'est le PAM (Programme Alimentaire Mondial) qui s'est chargé du ciblage et du paiement du TF avec sa propre enveloppe budgétaire.

Pour ce qui est du 4^{ème} arrondissement de la CUA, c'est l'UNICEF qui s'est occupé du ciblage et du paiement du TF mais avec le concours financier du FID.

2.2. Existence d'un système de contrôle élaboré

Des dispositifs de contrôle ont été mis en place par le FID dans le cadre du TF.

Le principe de bonne gestion implique l'existence du système de contrôle et de suivi-évaluation pour un programme existant.

C'est ainsi que le FID a élaboré un système de gestion de plaintes matérialisé par des formulaires (fiche) de plaintes qui sont mis à la disposition des usagers auprès de chaque arrondissement. Ce formulaire se matérialise comme suit :

²³Des remarques et commentaires relatif au fonctionnement du CWG ont été relevés par le cabinet Mazars/Fivoarana dans son rapport sur la revue du programme TMNC. En effet, d'après ledit rapport, les représentants de certains acteurs composant le groupe changent d'une réunion à une autre entraînant des changements fréquents des décisions prises pour causes d'incompréhension.

Figure n° 16 – Formulaire de plaintes

Annexe 1. Formulaire de plainte



FONDS D'INTERVENTION POUR LE DEVELOPPEMENT

ACTP TMDH LUL

FISY FITARAINANA

N°/FKTKMN..... DATIN'NY FITARAINANA :

1- NY MPITARAINA (Azo tsy fenolna ireto raha fitoroana olona no hatao):

Anaran'ny Lohampianakaviana :

N° Karapanondro : N° TEL :

Laharan'ny Tokantrano :

Anaran'ny Vady :

Fononana :

Tokantrano mpahazo tombantsoa : Tokantrano tsy mpahazo tombantsoa :

2- ANTON'NY FITARAINANA : (asio X izay izy)

Fitiliana mpisitraka : Fandraharahana :

Fandoavam-bola : Hafa (mariho eto) :

3- FANAZAVANA NY FITARAINANA :

4- MITARAINA NOHO NY AFITSOKY NY :

SONIA

NY MPITARAINA NY KOMITY MPIAHY NY MPIARA-BELONA

FARITRA VOATOKANA HO AN'NY FID

PLAINTE RECUE LE _____ PAR TELEPHONE PAR _____

ROSA NANDRAISANA NY FITARAINAN'I

N°/FKT

Anio faha - :

SONIA SY ANARAN'NY KOMITY NANDRAY NY FITARAINANA

Source : Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)

Des descentes ont été aussi effectuées par l'équipe du FID suite aux dénonciations faites pour des opérations de vérification auprès des domiciles des ménages faisant l'objet de dénonciation.

Après la distribution du Vatsy Tsinjo, un système de contrôle a aussi été appliqué qui consiste en la vérification des cachets sur les carnets fokontany. A cet égard, les ménages qui ont bénéficié du Vatsy Tsinjo ne pouvaient plus bénéficier du 2ème paiement du TF. C'est ainsi le cas des ménages dans la Région Analamanga.

Toutefois, lors des descentes effectuées dans la Région Atsinanana, certains ménages affirment avoir bénéficié à la fois des deux programmes Vatsy Tsinjo et Tosika Fameno.

Concernant les plaintes, elles ont été traitées au niveau du FID par le service Gouvernance Citoyenne et des cas spéciaux.

Après traitement des plaintes, le FID prépare une liste additive en fonction du crédit disponible à cet effet.

Les personnes dont les plaintes ont été rejetées sont notifiées par lettre au niveau des communes ou arrondissements (pour la CUA) qui en font la répartition au niveau de chaque fokontany.

Pour les opérations de dénonciation, les plaintes ont été traitées par le FID même si elles ont été faites de façon anonyme.

L'existence de ces systèmes de contrôle constitue un processus nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du programme et permet d'apprécier la qualité de la prestation aux bénéficiaires. Il est un élément constitutif de la redevabilité sociale.

De tout ce qui précède, la Cour encourage la généralisation de l'application de ce système de contrôle sur l'ensemble des zones d'intervention.

Il est également recommandé de rendre systématique, après les enquêtes de ciblage, les contrôles a posteriori par le FID sur un échantillon de ménages reconnus bénéficiaires pour confirmer leur éligibilité par une contre-vérification in situ à leur domicile.

3. Système de gestion financière et budgétaire efficient

Le programme Filets Sociaux de Sécurité – Fonds Additionnel (FSS FA 2) est un programme du Gouvernement Malagasy financé par la Banque Mondiale, dont l'objectif est d' « aider le gouvernement à accroître l'accès des ménages extrêmement pauvres aux services de protection sociale et à jeter les bases d'un système de protection sociale ».

Une des sous-composantes du FSS est l'intervention de redressement rapide après une catastrophe naturelle.

D'après le manuel de procédure de cette sous composante, un des trois types d'intervention que le FID offre dans le cadre de la mise en œuvre des plans de contingence concerne le Transfert Monétaire Non Conditionnel (TMNC) dans des zones en situation de crise non anthropique comme les cas d'épidémie ou de pandémie de Covid-19.

Dans le cadre du présent rapport, l'étude porte sur le programme TF financé par la Banque Mondiale et conduit par le FID qui est d'ailleurs le plus important en termes de financement.

Le tableau suivant récapitule l'état des ressources et emplois des fonds reçus au titre FSS-FA2 sous composante TMNC/TF en US dollar :

Tableau n° 28 – Etat des ressources et emplois des fonds FSS-FA2 sous composante TMNC/TF

En USD

DESIGNATION	MONTANT	OBSERVATIONS
RESSOURCES		
Fonds reçus IDA	12 712 789,46	FSS-FA2
Total des ressources	12 712 789,46	
EMPLOIS		
1c - TMNC réponses COVID 19	12 012 148,28	Dépenses directement liées au programme
2. Renforcement de la capacité institutionnelle COVID 19	30 698,46	Diverses charges de fonctionnement
Total des emplois	12 042 846,74	
EXCEDENT	669 942,72	

Sources : Rapports Mazars/Fivoarana sur la Revue du Programme Transfert Monétaire Non conditionnel (TMNC) COVID-19 du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) – du 1er mars 2020 au 31 octobre 2020

Il ressort dudit tableau que les ressources du TMNC du FID s'élève à 12 712 789,46 USD provenant de l'IDA dans le cadre du programme FSS-FA2, tandis que les emplois s'élèvent à 12 042 846,74 USD qui représentent les dépenses directement liées au programme (transfert aux bénéficiaires, ciblage, communication, accompagnement, coûts de supervision, etc.) et les diverses charges de fonctionnement (carburant, per diem, fournitures, etc.). Il ressort de ces montants un excédent des ressources sur les emplois d'un montant de 669 942,72 USD.

Par ailleurs, le tableau suivant détaille la situation budgétaire du programme TMNC géré par le FID ainsi que les décaissements y afférents effectués au 31 octobre 2020 :

Tableau n° 29 – Situation budgétaire et décaissements du programme TMNC/TF

En USD

CODE	LIBELLE	BUDGET	DECAISSEMENTS
1c	Transfert monétaire inconditionnel (TMNC)	12 662 132,82	12 012 148,29
1c1c	Transfert Bénéficiaires TMNC COVID	11 743 075,21	11 391 897,41
1c1D	Prestation des agences de paiement et	268 387,60	229 953,43

	encadrement TMNC COVID19		
1c1e	Ciblage communautaire COVID et d'encadrement	617 047,34	350 283,04
1c1g	SES POST CATA TMNC COVID	12 929,33	21 819,76
1c1h	Appui à la communication TMNC COVID	18 552,46	16 531,22
1c1i	Appui à la gouvernance citoyenne TMNC COVID	2 140,88	1 663,43
2	Renforcement de la capacité institutionnelle del'administration	50 656,19	30 698,46
2213	Matériel informatique	14 769,39	0,00
2214	Mobiliers de bureau et matériels techniques COVID	1 168,14	1 168,14
231O	Per diem supervision COVID	19 770,58	17 291,55
231P	Carburant supervision COVID	4 671,67	3 827,91
231Q	Déplacement Supervision COVID (location vedette ou moto)	3 964,62	1 806,94
231R	Autres Supervision COVID (Duplication document sur site)	1 174,35	1 824,63
231S	Fournitures de bureau COVID	1 225,17	458,49
231T	Autres charges externes COVID	193,87	44,49
231U	Indemnité de stage COVID 19	3 718,40	4 276,31
TOTAL		12 712 789,01	12 042 846,75

Sources : Rapports Mazars/Fivoarana sur la Revue du Programme Transfert Monétaire Non conditionnel (TMNC) COVID-19 du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) – du 1er mars 2020 au 31 octobre 2020

Le tableau ci-dessus fait ressortir que le montant effectivement transféré aux bénéficiaires du Tosika Fameno au cours de l'année 2020 par le FID s'élève à 11 391 897,41 USD. Ce qui représente environ 94,6% du montant total des décaissements effectués dans le cadre du programme TMNC/TF du FID.

En ce qui concerne les charges de gestion du projet et les charges de fonctionnement, leur montant se chiffre à 650 949,34 USD. Ce qui représente environ 5,4% des décaissements effectifs du programme. Ce qui reste assez faible.

De tout ce qui précède, on peut déduire que le programme TMNC/TF est efficient en matière de gestion budgétaire.

4. Procédure du programme du TMNC bien définie :

Pour le programme TF, la plateforme du PAM, le MODA, a été utilisée pour le ciblage des bénéficiaires. Il s'agit d'un système d'enquête sur mobile ou tablette. Le système de ciblage utilisé se fait par auto-inscription de toutes les personnes qui estiment pouvoir être bénéficiaires de la mesure sociale. Lesdites personnes sont réunies dans des endroits aérés au niveau des fokontany ou de la Commune et un questionnaire leur a été soumis. Ce questionnaire est le même quelque soit les organismes ou bailleur intervenant dans le programme.

Pour le FID, les informations relatives aux chefs de ménages qui s'auto inscrivent au programme TF sont recueillies par des enquêteurs mandatés par les AGEX (Agences d'Exécution prestataires de service du FID) sur des Smartphones et des tablettes. Durant leurs travaux, les enquêteurs sont normalement assistés par les CPS (Comité de Protection Sociale : composé du Président du fokontany et des membres de la communauté villageoise). Lesdites informations sont ensuite envoyées pour être centralisées et traitées au serveur informatique du FID. S'ensuit le scoring ou l'attribution des notes à chaque ménage pour chaque questionnaire. Ces grilles de notation ont été établies selon des modèles économiques par deux statisticiens recrutés par le CWG. Les listes des bénéficiaires sont ensuite établies par le service en charge de l'informatique suite aux notes ou score obtenus par chaque ménage. Le FID procède ensuite à l'établissement des états de paiement et au choix du mode de paiement : soit par mobile money soit par espèces.

Il est à rappeler que le système de scoring a été appliqué pour certains intervenants du programme TF à l'instar du FID financé par la Banque Mondiale parce que le budget alloué a été limité, contrairement au PAM qui a pu financer totalement les ménages qui se sont inscrits dans leur circonscription d'intervention.

Il est recommandé au FID et aux intervenants dans les programmes sociaux de continuer à travailler avec des procédures bien établies à l'avance.

5. Système de ciblage des bénéficiaires :

Il s'agit de voir si les bénéficiaires du TF ont été sélectionnés conformément aux critères préétablis par le CWG et sont issus des ménages du secteur informel les plus vulnérables ayant subi une réduction de leur source de revenus au cours de la période de confinement selon le PMDU.

5.1. Le système d'autodéclaration non fiable

Le PMDU, à travers l'élaboration du programme de TMNC Tosika Fameno, a fixé comme objectif l'appui des ménages du secteur informel les plus vulnérables ayant subi une réduction de leur source de revenus au cours de la période de confinement.

Par ailleurs, selon les outils de ciblage élaborés par le Cash Working Group (CWG), les cibles du programme TF sont principalement :

- Les ménages qui sont victimes de pertes de revenus dues aux mesures de confinement prescrites par la protection contre la propagation du coronavirus,
- Les ménages vulnérables habitant les fokontany dont les activités économiques sont perturbées par les effets du confinement²⁴ (baisse des échanges et des activités génératrices de revenus comme les petits commerces, les petits artisans, les métiers de rue...).

En résumé, l'esprit du programme Tosika Fameno consiste à cibler les ménages dont les activités génératrices de revenu ont été perturbées, quelque soit leur niveau de vie²⁵.

Or, il a été constaté que des personnes non vulnérables et qui ne répondent pas au critère fixé ont été inscrites dans la liste des bénéficiaires du TF.

D'après les listes des bénéficiaires du programme TF, il y avait 282 fonctionnaires dans la région Atsinanana, 8 fonctionnaires et 14 retraités pensionnés dans la commune urbaine d'Antananarivo qui ont bénéficié du programme TF alors que ces personnes font partie des personnes exclues de la liste des bénéficiaires.

Le système de ciblage par auto inscription et auto déclaration de toutes les personnes qui estiment pouvoir être bénéficiaires des mesures d'urgence sociales a été effectué dans un lieu aéré ou en plein air étant donné que la période de confinement et la situation d'urgence ne permettaient pas aux enquêteurs de se rendre auprès des ménages.

De ce fait, les informations recueillies auprès des ménages n'ont pas pu être recoupées. Comme les données personnelles sont confidentielles, il n'a pas été possible aux responsables locaux d'assister à l'enquête et de confirmer les réponses.

5.2. Absence de validation communautaire

Selon le manuel de procédure du programme FSS-FA2 relatif à la réponse pour un relèvement précoce après les catastrophes naturelles, élaboré en Juin 2019, une validation communautaire de la liste des bénéficiaires est à faire obligatoirement avec le Fokontany et le Comité de Protection Social (CPS) sur l'état de sinistre des ménages. La validation communautaire sera assurée par l'agent de ciblage. Elle sera effectuée après l'opération de vérification. Dès que les listes d'identification sont validées par l'étape de vérification et la validation communautaire, l'enregistrement définitif des bénéficiaires sera effectué.

²⁴cf. fiche technique du transfert monétaire non conditionnel en réponse au covid 19, FID

²⁵ Ménages pauvres ou aisés en temps normal.

Lors des activités de ciblage des bénéficiaires, contrairement au manuel de procédure, la validation communautaire de la liste des bénéficiaires du TF n'a pas pu être effectuée à cause de la mesure de confinement imposée par l'état d'urgence sanitaire.

Dès lors, l'absence de validation communautaire des informations déclarées constitue une faiblesse dans le processus de ciblage.

5.3. Incohérence entre les critères, les questionnaires et les scoring

Des ménages dont les revenus ont diminué ou été interrompus à cause du confinement n'ont pas été inclus dans la liste des bénéficiaires.

En effet, pour sélectionner les bénéficiaires, un questionnaire a été soumis aux ménages qui se sont inscrits au programme (cf. annexe 1). L'audit questionnaire correspond aux types de réponses possibles (cf. annexe 2)

Au vu des types de questionnaires conçus par le FID et le CWG, les questions posées concernent entre autres la situation du chef de famille, l'habitat : maison en dur ou en bois..., le nombre d'enfants à charge, l'accès à l'eau potable, la profession ou l'activité.

Chaque type de réponses correspond à un scoring ou une note qui selon le cas peut pénaliser ou favoriser les ménages. A titre d'illustration, un ménage qui a 5 enfants est favorisé par rapport à un autre ménage qui a 2 enfants. Une mère chef de famille est favorisée par rapport aux autres. Un ménage qui habite dans une maison en dur est pénalisé par rapport à un autre qui habite dans une maison en bois.

Suivant les descentes effectuées, des personnes dont les revenus n'ont pas été impactés par le confinement ont bénéficié du programme Tosika Fameno du fait des scores obtenus via certains critères établis entre autres « Femme chef de ménage ».

Toutefois, des ménages qui ont vu leurs revenus coupés n'ont pas bénéficié de l'aide à cause de certains critères qui les ont désavantagés notamment le fait d'habiter dans des bâtiments en dur et l'accès à l'eau courante. Or, les ménages bénéficiaires ne sont pas forcément des ménages en situation de vulnérabilité permanente mais incluent également les catégories de personnes dont les activités génératrices de revenu ont été perturbées à cause du confinement.

Par conséquent, des ménages cibles pour le programme Tosika Fameno ne sont pas forcément retenus à l'issue du processus de scoring du fait de certains critères de sélection inappropriés.

5.4. Certaines catégories socioprofessionnelles favorisées

Pour l'année 2020, la couverture géographique du Tosika Fameno a été limitée aux trois villes touchées par le confinement telles que Antananarivo ville (6 arrondissements) et péri-urbain (3 districts), Toamasina ville et péri-urbain, Fianarantsoa ville et le district de Lalangina. Toutefois, les effets négatifs du confinement ont été fortement ressentis dans les zones non confinées étant donné l'interdépendance économique régionale.

Il en résulte ainsi le paiement des 174 288 et 215 093 ménages respectivement pour la première et deuxième vague, que le budget de 12 712 789,01 USD a pu couvrir. La

détermination des nombres des bénéficiaires a été fixée sur le taux de vulnérabilité par commune et le RGPH²⁶.

Les tableaux suivants résument les 5 principales activités des bénéficiaires du TF :

Tableau n° 30 : 5 principales activités des bénéficiaires dans la CUA

Activité	Nombre de bénéficiaires
Activité : ménages	16 954
Activité de rue	12 874
Chômeur	4 585
Travailleur indépendant sans salaire fixe	3 689
Inactif	3 556

Source : FID

Tableau n°31 : 5 principales activités des bénéficiaires dans les communes suburbaines

Activité	Nombre de bénéficiaires
Travailleur indépendant sans salaire fixe	11 771
Activité de rue	11 422
Lavandière	11 203
Agriculteur, éleveur, pêcheur	11 125
Travail de maçonnerie, brique	10 280

Source : FID

Tableau n° 32 : 5 principales activités des bénéficiaires dans la région Atsinanana

Activité	Nombre de bénéficiaires
Travailleur indépendant sans salaire fixe	4 935
Chômeur	3 703
Lavandière	3 515
Agriculteur, éleveur, pêcheur	2 557
Personne âgée plus en activité	2 259

Source : FID

Tableau n° 33 : 5 principales activités des bénéficiaires à FIANARANTSOA

²⁶ Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat, il existe 583 048 ménages vulnérables

Activité	Nombre de bénéficiaires
Travailleur indépendant sans salaire fixe	11 073
Agriculteur, éleveur	5 763
personne âgée plus en activité	2 347
Docker	2 277
Activité de rue	2 118

Source : FID

D'après ces tableaux, on peut remarquer que l'activité « Travailleur indépendant sans salaire fixe » revient toujours parmi les principaux bénéficiaires dans toutes les zones d'intervention du TF, c'est-à-dire des ménages extrêmement pauvres qui vivent au jour le jour et qui sont dans la vulnérabilité absolue. Viennent ensuite les ménages dans la catégorie « agriculteur, éleveur et pêcheur » et « activité de rue » qui ont vu leurs activités perturbées pendant le confinement. « Les personnes âgées plus en activité » ont aussi été nombreux.

Ce fait est dû au système de pondération qui favorise certaines activités par rapport à d'autres.

Il en résulte que les bénéficiaires du programme TF sont constitués majoritairement par les populations qui se trouvent déjà dans des situations de vulnérabilité. Par ailleurs, des ménages qui ont vu leur activité perturbée par le corona virus entre autres ceux qui travaillent dans le secteur du tourisme et hôtellerie sont exclus étant donné que le système de pondération ne penche pas en leur faveur.

Ainsi, la Cour recommande au FID et toute autre agenced'exécution :

- *d'élaborer les questionnaires et les critères de sélection en accord avec les objectifs prévus qui consistent à atténuer et réduire les effets du confinement pour certaines catégories de ménages d'une part et les ménages les plus pauvres et les plus exposés à un risque d'insécurité alimentaire d'autre part, afin d'éviter la discrimination ou la pénalisation de certains ménages;*
- *d'affiner les critères à appliquer dans la sélection des bénéficiaires afin d'atteindre les objectifs fixés;*
- *de procéder à la validation communautaire de la liste des bénéficiaires avec le concours des autorités locales notamment le Président du Fokontany et des membres du CPS ou tout au moins de procéder à une enquête à domicile pour corroborer les informations collectées sur les ménages dans tout processus de ciblage des bénéficiaires;*
- *de veiller à ce que les critères de ciblage concernent les personnes plus démunies et les personnes ayant perdu leurs emplois au cours de la pandémie.*

6. Maitrise des outils technologiques à renforcer

Pour le TF, les informations relatives aux chefs de ménages qui s'auto inscrivent au programme sont recueillies par des enquêteurs mandatés par les AGEX (Agences d'Exécution prestataires de service du FID) sur des Smartphones et des tablettes. Lesdites informations sont ensuite envoyées pour être centralisées au serveur informatique du FID (pour apurement et détection de doublon) avant traitement.

Selon les informations recueillies lors des descentes, certains enquêteurs ont rencontré des difficultés quant à l'enregistrement des informations relatives aux bénéficiaires potentiels. Par ailleurs, des dysfonctionnements et des erreurs de manipulation des tablettes et des Smartphones de la part des enquêteurs lors des opérations de pré-inscription ont été aussi relevés. Des problèmes de connexion internet lors du ciblage ont été aussi constatés.

Par conséquent, des informations sur les bénéficiaires potentiels ont été perdues tandis que des personnes qui ne sont pas susceptibles d'obtenir l'aide financière ont été intégrées dans la liste. Ce qui pourrait entamer la fiabilité des données collectées lors du recensement.

Il en découle une nette incompréhension de la part de la population locale et une perte de confiance de cette dernière vis-à-vis du programme. Des rumeurs et des suspicions même de corruption ont circulé parmi certains habitants des quartiers traduisant cette perte de confiance.

Il en est ainsi des cas des ménages du Fokontany FAAMI qui ont été recensés pour le ciblage des bénéficiaires du TF à Antanimena I et celui du Fokontany de Sahalava dans la Commune Urbaine de Fianarantsoa. Les tablettes qui ont servi à leur auto inscription sont tombées en panne causant ainsi à la perte des données leur concernant. Malgré les réclamations qu'ils ont effectuées, leurs noms ne font pas partie de la liste des bénéficiaires.

A cet effet, la Cour recommande au FID de :

- *s'assurer du bon déroulement des processus du ciblage pour éviter des pertes des données ;*
- *s'assurer que tous les matériels utilisés dans la collecte des informations sur les ménages soient en état de fonctionner et que tout le personnel des Agex chargé de les manipuler dispose de toutes les formations nécessaires à cette fin.*

7. Politique de communication à améliorer

Le FID a opté pour une sensibilisation des ménages au niveau des fokontany en apposant des affiches et en collaborant avec les chefs fokontany et les Comités de Protection Sociale pour faire du porte à porte, des sensibilisations par des mégaphones et sifflets pour annoncer le programme Tosika Fameno. Des sensibilisations télévisées et radiodiffusées ont été également effectuées.

Malgré cette campagne de sensibilisation, dans certains fokontany, des ménages n'ont pas eu connaissance de l'existence du programme Tosika Fameno et ne se sont pas présentés aux séances de pré-enregistrement au programme.

Or, une des conditions de réussite des mesures de protection sociale est de s'assurer qu'au moins un membre d'un ménage soit au courant des mesures d'urgence sociales en cours.

Lors des entretiens auprès des ménages, il a été constaté que certains d'entre eux n'ont pas pu s'inscrire au programme Tosika Fameno parce qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence dudit programme ou qu'ils n'ont pas pu se rendre aux séances d'auto-inscription ou de pré-enregistrement.

Certains ménages cibles n'ont pas été touchés par l'existence du programme à cause de l'insuffisance du délai de communication et de sensibilisation au niveau de fokontany suite à la situation d'urgence sanitaire. En moyenne, la campagne de sensibilisation du programme intervient deux ou trois jours seulement avant l'auto-enregistrement des ménages.

Par ailleurs, le comportement dubitatif des ménages non convaincus de l'existence d'une aide gratuite sans contrepartie en provenance de l'Etat, explique leur faible engouement à l'auto-inscription.

Par conséquent, des ménages vulnérables touchés par la crise n'ont pas pu s'inscrire et de ce fait n'ont pas pu bénéficier du programme Tosika Fameno.

Ainsi, la Cour des Comptes recommande au FID :

- *de renforcer les sensibilisations et les communications sur l'existence de tel programme afin de cibler et mobiliser les ménages vulnérables ;*
- *d'élargir les délais impartis pour la sensibilisation des ménages au niveau des fokontany ;*
- *de renforcer la campagne de communication ciblée expliquant les objectifs et les critères adoptés pour le programme afin d'éviter ainsi les mécontentements et l'incompréhension des habitants ;*
- *de consacrer plus de temps à l'auto-inscription des ménages afin de mieux étoffer la base de données constituant le registre des ménages vulnérables.*

8. Méconnaissance de la procédure de prise en charge des plaintes par les bénéficiaires et les responsables locaux

Le FID dispose d'un guide opérationnel de gestion des plaintes et des cas spéciaux élaboré en février 2020. Selon ce guide, les plaintes peuvent prendre les trois formes suivantes:

- la doléance : qui est une expression d'insatisfaction par rapport au non respect de droit humain, au non respect de ce qui a été convenu ou à une injustice
- la réclamation : demande pour obtenir ce à quoi l'on pense avoir droit
- la dénonciation : signalement de la culpabilité d'autrui.

Le traitement des plaintes se fait au niveau du service chargé de la gouvernance citoyenne du FID.

En ce qui concerne le programme TF, les plaintes proviennent :

- des ménages qui ne se sont pas inscrits au programme ;
- des ménages qui se sont inscrits au programme mais qui ne sont pas dans la liste des bénéficiaires ;
- des ménages qui se sont inscrits au programme et qui sont dans la liste des bénéficiaires.

Les plaintes sont à déposer au niveau local au fokontany par le CPS ou par la CUA, au niveau interrégional par lessocio-organismes chargés de la gestion citoyenne et au niveau central par la direction générale.

Pour le programme TF, les plaintes reçues s'élèvent à 104 929 dont la majorité concerne la région Analamanga et qui se répartissent ainsi :

- 24 383 : plaintes des personnes qui n'ont pas été enregistrées ;
- 51 600 : personnes préenregistrées mais qui n'ont pas été sélectionnées ;
- 28 706 : plaintes des personnes qui sont bénéficiaires du TF mais n'ont pas été informées à temps et celles des bénéficiaires qui ont des problèmes au niveau du mode de perception ou de paiement.

En ce qui concerne leur traitement, à leur arrivée, les agents du FID procèdent à la vérification des bases de données de préenregistrés, des bénéficiaires et des états de paiement.

Si les plaintes viennent des personnes qui n'ont pas été enregistrées, il n'y a aucune solution, le FID notifie la personne par une lettre comme c'est le cas ci-après :

Figure n° 17 –Lettre de notification pour une personne non inscrite


**FONDS D'INTERVENTION
POUR LE DEVELOPPEMENT**

Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)
 Immeuble FICAMAT / Boulevard BASSIARALO,
 Tananarive - MADAGASCAR
 Tél. 261 20 53 332 02
 Site web : www.fid.mg

Toamasina, faha 08 septambra 2020
 Ho an'i _____
 ao amin'ny fokontany: _____
 Kaominina : _____

Réf: 1036 50/52/RLD/MNT/20
 Antony: Valin'ny fitarainana

Tompoko,

Voarainay FID ny fitarainana nataonao mikasika ny tsy fisitrahanao tamin'ny tetikasa "Tosika Fameno", tohana ara-bola avy amin'ny Governemanta Malagasy.

Ampahatsiahivina anao fa misy ny fepetra mifehy ny tetikasa "tosika fameno", izay efa nampahafantarina nanomboka tany am-piandohan'ny tetikasa, tamin'ny alalan'ny fanentanana tamin'ny haino aman-jery, afisy, ary indrindra teny anivon'ny fokontany mikasika ny tokony hahatongavan'ny tokantrano tsiriray hanao ny fisoratana anarana, Nisy, araka izany, ny fanadihadiana natao teny anivon'ny fokontany nandraisana ireo izay tonga nisoratra anarana. Nandalo mason-tzivana, araka ny enti-manana ireo lisitr'ireo tonga nisoratra anarana ireo, satria voafetra ihany ny isan'ireo ankohonana afaka hisitraka ny Tosika Fameno ka ireo izay tena sahirana indrindra tamin'ireo tonga nisoratra anarana no natao laharam-pahamehana.

Rehefa natao ny fanadihadiana sy fanamarinana rehetra dia fantatra fa ianao dia tsy tonga nisoratra anarana nandritra ny fotoana nanaovana izany. Noho izany, tsy afaka ny hisitraka ny tetikasa "tosika fameno" mihitsy ianao.

Misaotra anao ny FID amin'ny fijoroana ho olom-pirenena sy fanadalana ny magarahara ✓

Tale iraisam-paritry ny FID



Source : FID

Si les plaintes proviennent des personnes préenregistrées mais qui n'ont pas été sélectionnées, le processus du scoring est refait et le FID notifie le ménage par une lettre s'il est bénéficiaire ou pas après.

Si les plaintes sont déposées par des personnes qui sont bénéficiaires du TF mais n'ont pas été informées à temps ou des bénéficiaires qui ont des problèmes au niveau du mode de perception ou de paiement, le FID procède au traitement et à une revérification et notifie le concerné par une lettre comme le cas ci-dessous :

Figure n° 18 –Lettre de notification pour une personne bénéficiaire

	FONDS D'INTERVENTION POUR LE DEVELOPPEMENT MADAGASCAR	Fonds d'intervention pour le Développement (FID) Immeuble NEAMAT / Boulevard Batsimilaho Toamasina - MADAGASCAR Tél. 261 20 53 332 02 Site web : www.fid.mg
---	---	---

Toamasina, faha 22 Jona 2020

Ho an'i R/toa
 Karam-panondro
 Fokontany:
 Kaominina :
 Distrika : TOAMASINA I

Réf: _1515___/50/52/RLD/MNT/20

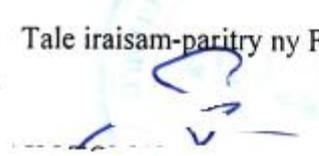
Antony: VALIN'NY FITARAINANA

Tompoko,

Voarainay ny fitarainana nataonao mikasika ny tsy nahazoanao ilay vatsy 100 000 ariary, tamin'ny tetikasa "tosika fameno", nandritra ny fandoavam-bola teo.

Rehefa natao ny fijerena ny lisitry ny token-trano nisitraka ny tosika fameno, dia aamarina fa anisan'ireo token-trano misitra TOSIKA FAMENO ny token-tranonao ,arak y lisitra nelefa tany amin'ny Fokontany sy ny Paositra.

Noho izany dia tsy mitombina intsony ny fitarainana nalefanao taty amin'ny FID, ary alefa aty aminao ity valiny fitarainana ity ho fanamafisana izany


 Tale iraisam-paritry ny FID


Source : FID

A cet égard, à l'issue du traitement des plaintes, des ménages ont été rajoutés à la liste des bénéficiaires, tandis que d'autres ont été sortis de cette liste.

Le tableau suivant retrace le nombre des ménages rajoutés et sortis de la liste des bénéficiaires après traitement des plaintes:

Tableau n°34: Nombre des ménages rajoutés et sortis de la liste après traitement des plaintes

LOCALITE	Ménages intégrés à la liste bénéficiaires suivant cas			Ménages sortis de la liste des bénéficiaires
	Non préenregistrés	Données perdues ou non recensées	Recensés mais non bénéficiaires	
Antananarivo	0	33	16 591	1 218
Fianarantsoa	3 564	0	7 535	364
Toamasina	0	0	0	63
TOTAL	3 564	33	24 126	1745

Source : rapport sur la gestion des plaintes TosikaFameno -FID

A la lecture dudit tableau, le nombre de ménages non préenregistrés mais qui ont été intégrés dans la liste des bénéficiaires suite au traitement de leurs plaintes s'élève à 3 564. Ils sont tous issus de la province de Fianarantsoa. Le nombre des plaintes reçues était de 4324 soit un taux d'intégration de 82%.

S'agissant des ménages faisant l'objet de ré-enquête suite à la perte de leurs données, 33 ménages sur 56 sont devenus bénéficiaires dans la province d'Antananarivo, soit un taux d'intégration de 59%.

En ce qui concerne les ménages recensés mais qui ne sont pas bénéficiaires, les nombres des plaintes reçues était de 45 653 et 24 126 sont devenus bénéficiaires, soit un taux d'intégration de 53%. Ils sont issus de la province d'Antananarivo et de Fianarantsoa. Pour ce qui est de la province de Toamasina, aucun ménage non bénéficiaire n'a été intégré dans la liste suite au traitement des plaintes.

Par ailleurs, le nombre des ménages sortis de la liste s'élève à 1 745, soit environ 1% des ménages ayant bénéficié le Tosika Fameno lors du premier paiement. Le tableau suivant retrace leur répartition suivant les trois régions :

Tableau n° 35: Taux par région des ménages sortis de la liste des bénéficiaires

	Nombre de ménages non vulnérables sortis du programme	Nombre ménages payés (1 ^{er} paiement)	POURCENTAGE (%)
Région Analamanga	1318	111 174	1,19
Commune Urbaine	979	39 802	2,46

Antananarivo			
Communes suburbaines Antananarivo	339	71 372	0,47
Région Haute Matsiatra	364	21 414	1,70
Commune urbaine Fianarantsoa	243	13 405	1,81
Communes du district de Lalangina	121	8 009	1,51
Région Antsinanana	63	41 700	0,15
Commune Urbaine Toamasina	63	35 610	0,18
Commune suburbaine Toamasina II	0	6 090	-
Total Général	1 745	174 288	1,00

Source : -Rapport technique sur Tosika Fameno FID
-Rapport sur la gestion des plaintes Tosika Fameno FID

En effet, le guide opérationnel de gestion de plaintes et de cas spéciaux du FID élaboré en 2020 a fixé des objectifs qui visent globalement à :

- Renforcer la capacité des ménages vulnérables à défendre leur droit ;
- Renforcer la capacité de la communauté bénéficiaire à traiter et résoudre localement leurs conflits ;
- Renforcer et asseoir la redevabilité du Programme auprès des communautés bénéficiaires tout en encourageant l'engagement et la participation citoyenne ;
- Assurer une amélioration continue de la qualité d'intervention du FID et ses partenaires en tirant les leçons issues des plaintes reçues.

En outre, ledit guide opérationnel souligne également que la mise en place du système de gestion des plaintes et des cas spéciaux passe par quatre (4) étapes importantes notamment :

- Le renforcement de la sensibilisation interne ;
- Le renforcement de capacité sur le mécanisme et le Système d'Information et de Gestion (SIG) Management Information System(MIS) ;
- Le renforcement de la communication ;
- La prise en charge par les différents dispositifs.

En ce qui concerne le renforcement de la communication à l'endroit des communautés, le guide énonce les activités à entreprendre qui consistent notamment à :

- Sensibiliser la communauté de l'existence du mécanisme de gestion des plaintes et des cas spéciaux, des moyens de recours disponibles, les réponses de plainte ;

- Expliquer à la communauté et aux ménages bénéficiaires la finalité du mécanisme de gestion des plaintes utilisés par le programme dès la première audience publique, c'est-à-dire lors de l'Assemblée Générale d'initiation ;
- Informer continuellement la communauté et les ménages bénéficiaires de leurs droits respectifs ;
- Faire savoir à la communauté et aux ménages bénéficiaires les rôles et les responsabilités de tous les intervenants du programme (FID, Comité local, Mères-leaders²⁷, Agence d'exécution, Consultant Socio-organisateur, ...) ;
- Informer la communauté et les ménages bénéficiaires les démarches à suivre en cas de non-respect de leur droit (remplissage des fiches de plaintes, appel du numéro vert, demande de conseil au comité ou aux mères leader, ...), le processus de gestion des plaintes (la réception jusqu'à la remise de réponse de plainte, la durée de traitement des plaintes, la confidentialité d'une dénonciation);
- Répéter l'explication et la communication sus mentionnées à toute occasion ;
- Identifier et utiliser les canaux de communication habituels de la communauté ;
- Encourager les membres du Comité de Ciblage et de Suivi (CCS)/Comité de Protection Social (CPS) ou Comité de Gestion des Plaintes (CGP) et la communauté de résoudre autant que possible localement les plaintes émises surtout celles concernant le ciblage communautaire et les conflits sociaux.

Or, la plupart des ménages ne savent pas qu'ils peuvent faire des plaintes. Et même s'ils voulaient déposer des plaintes ou des réclamations ou dénonciations, ils ne connaissent pas les procédures ainsi que les instances compétentes à qui ils peuvent s'adresser.

Il en est de même au niveau des bureaux de fokontany, aucune communication n'a été faite à leur endroit ni pour la réception ni pour la procédure de gestion des plaintes. Les bureaux de fokontany ne se sentent même pas concernés par les plaintes exprimées par les ménages renvoyant ainsi la responsabilité au FID.

La collaboration du FID avec les autorités locales en ce qui concerne la gestion des plaintes s'arrête au niveau de la Commune à l'instar de celle avec la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA). En effet, la CUA a participé à la collecte des plaintes et a traité celles des ménages non préenregistrés.

Il en est ainsi des cas de certains fokontany comme Ambohipo, Ambolonkandrina et Andranomena dans lesquels aucune information ou consigne relative aux procédures de traitement de plaintes n'ont été fournies aux responsables pour être transmis aux ménages.

Les ménages non bénéficiaires du Tosika Fameno desdits fokontany ne savent pas à qui s'adresser.

Cette situation résulte de la déficience de la communication à l'endroit des ménages et des responsables desdits fokontany.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que selon le rapport du FID sur la gestion des plaintes du programme Tosika Fameno, dans la région Atsinanana, 13 970 plaintes ont été reçues, vérifiées et traitées mais aucune n'a reçue gain de cause.

²⁷ Les Mères-leaders sont des mères bénéficiaires élues par leurs pairs au niveau des Fokontany bénéficiaires.

Les conséquences en sont nombreuses allant de la non atteinte des objectifs énoncés dans le guide opérationnel jusqu'à la perte de confiance des ménages à l'endroit du programme même.

De tout ce qui précède, afin de mieux défendre les droits des ménages les plus vulnérables, la Cour des Comptes recommande l'élaboration et la mise en œuvre par le FID d'une stratégie de communication adaptée à une situation d'urgence.

9. Le transfert et l'efficacité du montant alloué

D'après les informations recueillies après des descentes effectuées auprès des ménages bénéficiaires, la somme allouée a pu couvrir en moyenne les besoins desdits ménages pendant 2 ou 3 semaines selon le nombre des personnes qui composent les ménages. Ils ont pu faire face à leurs besoins de manière générale : alimentation, paiement des factures et loyers, achats des médicaments... D'autres ménages ont pu investir : augmentation du fonds de commerce, création des activités génératrices de revenus comme la couture, le commerce,...

Les ménages qui ont reçu le 1^{er} paiement (mois de Mai) ont tous reçu le 2^e paiement (mois de juillet) à l'exception de ceux qui ont été rayés de la liste²⁸. Des nouveaux bénéficiaires qui sont au nombre de 24 126 ont été ajoutés et doivent recevoir les deux paiements.

Selon le Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU), le montant du Tosika Fameno est fixé à 100 000 ariary par mois par ménage pour une durée d'assistance de 2 mois.

Il a été relevé, lors des descentes auprès des ménages des régions Analamanga et Atsinanana, que les aides financières fournies dans le cadre du programme Tosika Fameno ont été plus ou moins suffisantes pour les ménages bénéficiaires.

Selon une étude faite par l'Institut National de la Statistique (INSTAT), les besoins mensuels de base d'un ménage vulnérable sont estimés entre 97 000Ar et 98 000Ar. Après concertation au niveau du Cash Working Group, il a été décidé de fixer le montant du transfert monétaire à 100 000 Ar. Il s'est avéré que ledit montant est plus ou moins suffisant pour les ménages bénéficiaires.

Il en résulte que la plupart des ménages qui ont pu bénéficier du programme Tosika Fameno ont pu atténuer les effets de la perte de leur revenu due au confinement.

Certains ménages ont pu même s'investir pour de nouvelles activités.

Il est recommandé au FID de poursuivre le programme de transfert monétaire en faveur des ménages vulnérables afin de leur permettre de se relever des chocs économiques engendrés par la crise sanitaire de la Covid19 en optant pour des transferts monétaires conditionnels.

²⁸ 1 745 ménages ont été sortis de la liste des bénéficiaires pour le deuxième paiement soit suite à des dénonciations soit parce qu'ils ont déjà bénéficié des aides alimentaires comme le Vatsy Tsinjo.

10. Système de paiement efficace mais contradictoire à la situation des bénéficiaires

Les prestataires²⁹ du FID pour les paiements des Tosika Fameno sont :

- la Banque Nationale de l'Industrie (BNI) ;
- Telma et Orange pour les paiements via mobile money ;
- la PAOSITRA MALAGASY par le biais de Paositra Money.

Quand la liste des bénéficiaires est arrêtée, le FID établit les états de paiement qui vont servir aux agences de paiement au transfert proprement dit. A cet effet, un calendrier de paiement est déterminé avec les autorités des Communes et les agences de paiement. Le FID avertit ensuite les bénéficiaires par des moyens appropriés : SMS, affichage ou annonce au niveau des fokontany. Les agences de paiement sont chargées du transfert des fonds aux ménages bénéficiaires sur la base des listes établies.

Afin de préparer les états de paiements utiles, les noms des bénéficiaires sont édités par fokontany avec obligatoirement les informations de base requises notamment l'identité du chef de ménage bénéficiaire, adresse et fokontany, le numéro de CIN, un numéro de téléphone et une colonne pour émargement.

Pendant le paiement, il a été constaté que les mesures de distanciation sociale n'étaient pas respectées totalement. En effet, pour le paiement en liquide, malgré une planification de paiement faite par FID par la distribution de coupons, en collaboration avec les autorités communales et les agences de paiement, des attroupements des foules au niveau des caisses des agences ont été constatés.

Ci-dessous un exemple de calendrier de paiement et de l'état de paiement établi à cet effet :

Figure n° 19–Calendrier de paiement (extrait)

N°	fokontany	nom_recepteur	Nouv_cin	adresse	TOERANA FANDRAISANA VOLA	DATY	ORA
6		Rasolof...	2010000000		Toerana Fandraisana Vola: Telma Shop Boulevard Joffre	Daty Fandraisana vola 08 Aogositra 2020	Manomboka amin'ny 02 Ora Hariva
7			2010000000		Toerana Fandraisana Vola: Telma Shop Boulevard Joffre	Daty Fandraisana vola 08 Aogositra 2020	Manomboka amin'ny 03 Ora Hariva
8			2010000000		Toerana Fandraisana Vola: Telma Shop Boulevard Joffre	Daty Fandraisana vola 08 Aogositra 2020	Manomboka amin'ny 03 Ora Hariva
9			2010000000		Toerana Fandraisana Vola: Telma Shop Boulevard Joffre	Daty Fandraisana vola 08 Aogositra 2020	Manomboka amin'ny 03 Ora Hariva

Source : FID

²⁹ A titre d'information, les agences de paiement qui ont travaillé avec PAM sont la BOA et le Western Union ; le PNUD a travaillé avec OTIV.

Figure n° 20–Etat de paiement (extrait)

nomfkt	adresse	N° karne	nom	prenom	SEXE	cin_recept	numero	statut
2/11 ANDRORANGA		52			M		341256149	Palement PtoP Mvola ok
2/11 ANDRORANGA		7			F		349256649	Palement PtoP Mvola ok
22/11 ANDRORANGA		231			F		327965072	Palement par coupons
22/11 ANDRORANGA		74			F		348509996	Palement PtoP Mvola ok
22/11 ANDRORANGA		217			F		337103416	Palement par coupons
22/11 ANDRORANGA		45			F		347154887	Palement PtoP Mvola ok
22/11 ANDRORANGA		89			F		349952707	Palement par coupons
22/11 ANDRORANGA		133			F		329653669	Palement par coupons
22/11 ANDRORANGA		109			F		340661271	Palement PtoP Mvola ok

Source : FID

Or, d'après le PMDU, des mesures ont été prises afin de limiter le plus possible les contacts et les attroupements lors de paiement. Ainsi, les méthodes de paiements adoptés sont les transferts mobiles, les transferts électroniques ou le paiement en liquide le cas échéant.

Le non-respect des mesures de distanciation sociale, les longues files auprès des agences de paiement sont dû au fait que 76% des bénéficiaires n'ont pas accès au mobile money lors du 1^{er} paiement et 41,5% lors du 2^e paiement. Les paiements par mobile money n'ont touché que 24% des bénéficiaires lors la 1^{ère} tranche.

A cet égard, la non-possession des comptes mobiles par les bénéficiaires ainsi que le manque de communication dans l'utilisation des modes de paiement choisis par le FID à l'endroit des bénéficiaires notamment le respect du calendrier de paiement et la distribution de coupons aux ménages bénéficiaires expliquent le non-respect des organisations préétablies par le FID causant des attroupements au niveau des sites de paiement (bureau de poste, cash point).

Lors du paiement de la 2^{ème} tranche, en plus du paiement par mobile, il y avait aussi le paiement électronique via la banque BNI. Les paiements via mobile et électronique ont atteint le taux de 58,47% au cours de la 2^{ème} période.

A titre d'illustration, le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires répartis par agence de paiement :

Tableau n° 36 : Evolution du nombre de bénéficiaires répartis par agence de paiement :

AGENCE DE PAIEMENT	Nombre de bénéficiaire 1er paiement	taux	nombre de bénéficiaire 2è paiement	taux
PAOSITRA	162 887	75,70	89 054	41,53
TELMA	44 809	20,82	111 078	51,80
ORANGE	7 483	3,48	500	0,23
BNI	-		13 808	6,44
TOTAL	215 179		214 440	

Source : rapport technique sur tosika fameno FID

Certes, le paiement par mobile money est à entreprendre en temps de pandémie pour limiter les affluences de la foule mais ce système pose encore des difficultés quant à sa réalisation parce que la plupart des ménages vulnérables n'ont pas de téléphone mobile.

Il est à noter que pour les paiements par mobile money, le FID prend en charge les frais de retrait. Toutefois, le retrait devrait être effectué en une seule fois sinon en cas de retrait par tranche, des frais par retrait seront prélevés. Or, aucune communication à ce sujet n'a été faite à l'endroit des bénéficiaires.

De tout ce qui précède, pour concilier le système de paiement et la situation des bénéficiaires, il est recommandé de continuer sur la lancée de modernisation du système de paiement tel que le paiement numérique au moyen de carte biométrique pour chaque ménage bénéficiaire ainsi que l'utilisation du système de paiement par attribution de QR code à chaque chef de ménage.

Autrement, il est recommandé de mettre en place une organisation permettant d'éviter les attroupements notamment l'établissement d'un calendrier de paiement assorti d'une communication à l'endroit des bénéficiaires sur le respect de l'horaire de paiement indiquée dans le calendrier.

11. Incohérence entre le nombre des bénéficiaires prévus et payés

Le nombre des bénéficiaires prévus du Programme Tosika Fameno s'élève respectivement pour le premier et le deuxième paiement à 174 851 et 217 947. Ils sont répartis dans quelques districts des régions Analamanga, Atsinanana et Haute Matsiatra tel qu'il a été retracé dans le tableau ci-après :

Tableau n° 37 : Nombre des bénéficiaires du tosika fameno pour le premier et le deuxième paiement

DISTRICT	Nombre ménages préenregistrés	Nombre bénéficiaires prévus (1 ^{er} Paiement)	Nombre bénéficiaires payés (premier paiement)	%	Nombre bénéficiaires prévus (2 ^e Paiement) (1)	Nombre bénéficiaires payés (2 ^e paiement) (2)	%
6 arrondissements CUA	49 029	40 000	39 802	100%	39 782	39 115	98%
AMBOHIDRATRIMO	36 504	17 235	18 953	110%	25 134	25 003	99%
ATSIMONDRANO	59 805	32 471	32 233	99%	41 134	41 242	100%
AVARADRANO	45 806	20 745	20 186	97%	32 197	32 266	100%
TOAMASINA I	39 841	35 860	35 610	99%	35 860	33 927	95%
TOAMASINA II	6 561	6 140	6 090	99%	6 140	6 023	98%
FIANARANTSOA I	29 388	14 391	13 405	93%	20 760	20 265	98%
LALANGINA	23 228	8 009	8 009	100%	16 940	17 252	102%
TOTAL	290 162	174 851	174 288	100%	217 947	215 093	99%

Source : Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)

Au vu de ce tableau, on peut constater que le nombre des bénéficiaires payés est supérieur au nombre des bénéficiaires prévus. En effet, lors du premier paiement, 18 953 ont été effectivement payés alors que le nombre de bénéficiaires prévus était de 17 235 dans le district d'Ambohidratrimo, soit une augmentation de 10% du nombre des bénéficiaires. Et lors du deuxième paiement, 41 242 ont été payés contre 41 134 prévus dans le district d'Atsimondrano soit une augmentation de 0,26% ; 32 266 payés contre 32 197 prévus dans le district d'Avaradrano soit une augmentation de 0,21% et 17 252 payés contre 16 940 prévus dans le district de Lalangina soit une augmentation de 2% du nombre des bénéficiaires.

Malgré une demande auprès de responsable du FID, l'augmentation des nombres des bénéficiaires payés par rapport aux nombres des bénéficiaires prévus reste sans motif.

Cette situation pourrait conduire à la perte de la confiance de la population à l'endroit du programme TF d'autant plus que la liste n'a pas été soumise à la validation communautaire.

Ainsi, il est recommandé au FID de respecter les règles et les procédures établies.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les catastrophes frappent sans consentement ni collusion. Les ramifications économiques et sociales du virus ont un impact massif sur le pays tel que la pandémie est qualifiée d'une crise sans précédent. L'audit a permis de conclure que malgré la mobilisation des décideurs publics, la crise a mis en lumière les lacunes déjà existantes dans la gouvernance et dans les mécanismes de protection sociale.

Synthétiquement, le résultat de l'analyse comparative des programmes Vatsy Tsinjo et Tosika fameno se présente comme suit :

Tableau n°38 : Analyse comparative sur terrain des programmes Vatsy Tsinjo et Tosika Fameno

Aspects	Vatsy Tsinjo	Tosika Fameno
Types de bénéficiaires	Personne vulnérable Ménage pauvre	Personne vulnérable Ménage pauvre
Nombre de bénéficiaires	305 000 packs	389 000 transferts
Fréquence	2 fois	2 fois
Période couverte par le pack ou le transfert	1 semaine pour le pack de type 1 4 semaines pour le pack de type 2	2 à 3 semaines pour 1 transfert
Coût de l'opération	Non disponible	12 012 148,29 USD
Coût de fonctionnement	Estimé à 12,5% du coût total de l'opération	5,4% du coût de l'opération
Principales difficultés de la mise en œuvre du programme	<ul style="list-style-type: none"> - Critères de vulnérabilité non définis - Déploiement de moyens drastiques (ressources humaines, ressources financières, logistique) 	<ul style="list-style-type: none"> - Non-respect des critères de sélection définis et absence de validation communautaire des listes des bénéficiaires - Insuffisance de la communication autour du programme
Principales forces de la mise en œuvre du programme	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien de la mise en place du confinement à travers la livraison à domicile des packs de vivres - Contribue directement à 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation des ressources humaines et logistiques moindre - Faible risque de fraudes

	la sécurité alimentaire	
Bonnes pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Travail en synergie et mobilisation sans précédent des différents responsables à tous les niveaux (Présidence, Primature, Ministères, Régions, Districts, Communes, Fokontany, Comités villageois,...) - Implication de la communauté locale lors du ciblage des bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre réglementaire adapté - Organisation plus ou moins efficace - Vérification sur terrain après auto-déclaration par le FID - Utilisation de logiciel lors du ciblage des bénéficiaires

Source : Cour des comptes, 2021

En définitive, la gestion du Tosika Fameno a été plus transparente et plus efficiente. Les expériences de l'agence d'exécution en matière de déploiement des ressources technologiques et opérations de transfert ont été capitalisées. Toutefois, force est de conclure que les deux programmes ne peuvent pas se substituer et sont éminemment complémentaires. En effet, les plus démunis et les plus vulnérables comme les personnes âgées ou en situation de handicap sont des cibles que les transferts monétaires ne pourraient atteindre que difficilement. En réalité, ces deux programmes d'urgence sont des mesures temporaires qui appellent des solutions plus pérennes. Le gouvernement gagnerait à mettre en place des investissements suffisants et viables pour renforcer la capacité de résilience de ses populations face aux chocs et pour offrir des services de haute qualité plus universels et plus équitables.

A titre de recommandations finales, et conformément aux bonnes pratiques internationales, la Cour recommande au gouvernement de :

- anticiper les chocs futurs par la préparation de la réponse et par l'élaboration de stratégie claire et cohérente ;
- établir le registre social à jour au niveau national ;
- faire bénéficier les programmes sociaux d'une allocation budgétaire transparente et prévisible pour assurer leur pérennité ;
- dans un souci d'agilité et d'adaptation constante, prévoir un cadre formel régissant l'urgence et respecter le cadre ;
- renforcer le contrôle en cours et a posteriori en cas d'urgence ;
- adopter des solutions à plus long terme de systèmes de protection sociale.

DELIBERE

- Vu le Rapport n°08/21-RIP/ADM/MUS COVID du 16 août 2021 sur l'audit de performance des mesures d'urgences sociales dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 ;

- Vu les Conclusions n°24/21 du 21 décembre 2021 du Commissariat Général du Trésor Public ;

Les termes du présent Rapport ont été arrêtés et adoptés après délibération de la Cour des Comptes, en son audience du quatorze 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

Ang
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 ».

ANNEXES

Annexe 1 – Questionnaires sur les Tosika Fameno

Type	name	Label
Start	start	
Today	today	
End	end	
Deviceid	deviceid	
Text	Entite	Entite
Text	code_enq	Code_enqueteur
select_one faritra	region	Faritra
select_one distrika	district	Distrika na CU
select_one kaominina	commune	Kaominina / arrondissement
select_one fokontany	fokontany	Fokontany
Text	adresse	Adiresy mazava
Text	secteur_fkt	Secteur na faritra ao amin'ny Fokontany
Text	Numerofkt	Numero karapokontany
Image	saryfkt	Sary karapokontany
select_one rindrina	H1	Rindrina ivelany
Text	H1autre	Hafa :
select_one rano	H7	Rano
Text	H7autre	Hafa :
Integer	Nb membre	Firy ny isan'ny olona ao an-tokantrano
begin group	famille	Fanadihadiana ny mpikambana,
Note	Note membre	Asesy tsirairay ny mpikambana ao anatin'ny tokantrano. Atomboka amin'ny lohampianakaviana. Avy eo tsara raha atao arakara-jokiny
begin repeat	membre	Olona an-tokantrano faha
Integer	m_id	Laharana :
select_one rohy	m7_lien	Rohim-pihavanana amin'ny lohan'ny tokantrano
Text	M1a_nom	Anarana
Text	M1b_prenom	Fanampin'anarana
select_one sexe	m3_sexe	M3. Lahy sa vavy
Integer	m4_age	M4. Firy Taona
Integer	m4c	Firy volana io zaza io?
select_one yes_no	m6_cin	Manana kara-panondro ve ?
Text	m6a	Laharan'ny kara-panondro
Text	m6arepeat	Avereno ny laharan'ny kara-panondro
select_one yes_no	m12	M12. Ho an'ny vehivavy sy zatovovavy, mitoe-jaza ve @ izao fotoana izao?
select_one yes_no	m12b	Mampinono zaza latsaky ny 6 volana ve ?
select_one yes_no	handiphysique	Sembana ara-batana ve?
select_one yes_no	handimental	Sembana ara-tsaina ve?

select_one yes_no	maladie	Misy aretina mitaiza ve?
select_multiple typemaladie	typemaladie	Iza amin'ireto?
select_one yes_no	quarantaine	Marary atoka monina ve?
select_one yes_no	covid	Trafran'ny coronavirus ve?
select_one sectacti	secteur	Inona no asanao?
select_one actirue	rue	Inona amin'ireto
Text	rueautre	Hafa :
select_one actimenage	secmenage	Inona amin'ireto
Text	secmenageautre	Hafa :
select_one actitrans	sectrans	Inona amin'ireto
Text	sectransautre	Hafa :
select_one secautre	secautre	Inona amin'ireto
Text	secautreautre	Hafa :
select_one yes_no	m30	Manana telephone ve
Text	m30a	Laharana nomerao
Text	m30arepeat	Amafiso ny laharana nomerao
select_one yes_no	m30b	Kaonty mobile money ve io?

Source: FID

Annexe 2 – Réponses aux questionnaires sur les Tosika Fameno

list_name	name	Label
yes_no	yes	Eny
yes_no	no	Tsia
a_b	a	A
a_b	b	B
rindrina	H1_11	1- Ravinkazo, hodikazo, tahokazo
rindrina	H1_12	2- Rotso-peta, torchis, biriky tany
rindrina	H1_13	3- Fanitso (tôle, fût, bidon,...)
rindrina	H1_14	4- Hazo fisaka, contreplaqué, isorel
rindrina	H1_15	5- Trano mafy orina: vato, biriky masaka, parpaings, fibro-ciments
rindrina	H1_102	6 -Hafa (farito)
rindrina	H1_276	7-Tsy misy
rano	H7_29	1- Paompy manokana (int ou ext)
rano	H7_30	2- Paompy manokana iraisana
rano	H7_31	3- Paompin-dranom-bahoaka
rano	H7_32	4- Vovo
rano	H7_33	5- Loharano
rano	H7_34	6- Renirano, farihy, tatatra, orana
rano	H7_35	8- Mividy rano
rano	H7_105	9- Hafa__ (farito)
sexe	S_48	Lahy
sexe	S_49	Vavy
rohy	M_56	1. Lohan'ny tokantrano
rohy	M_57	2. Vadiny

rohy	M_58	3. Zanany
rohy	M_59	4. Ray na renin'ny lohampianakaviana
rohy	M_60	5. Fianakaviana
rohy	M_61	6. Olon-kafa tsy fianakaviana
rohy	M_62	7. Mpanampy
typemaladie	m81	1. diabete
typemaladie	m82	2. Asthme
typemaladie	m83	3.Affection respiratoire
typemaladie	m84	4. hypertension
sectacti	m1001	1. Activite de rue/marche /commerce
sectacti	m1002	2. Activite menage
sectacti	m1003	3. Transport
sectacti	m1004	4. autre activite –inactif
actirue	Rue_1_288	1- Activite formel exerce au trottoir
actirue	Rue_2_288	2- Activite informel exerce au trottoir
actirue	Rue_3_288	3- mpivarotra amoron-dalana
actirue	Rue_4_257	4- mpivarotra antsena
actirue	Rue_5_288	5- mpivaro-gazety
actirue	Rue_6_266	6-mpanasa fiara
actirue	Rue_7_288	7-Mpanety – Coiffure
actirue	Rue_8_263	8-mpanao asa tanana madinika – mpanjaitra antsena
actirue	Rue_9_257	9- varotra hani-masaka, antrano, antsena na mandehandeha
actirue	Rue_10_257	10 – Hafa
actimenage	Men1_265	1- mpantsaka
actimenage	Men2_266	2- mpanasa lamba
actimenage	Men3_265	3- mpanampy(kilasy mody na kilasy mandry)
actimenage	Men4_265	4-mpanatitra zaza mianatra
actimenage	Men5_286	5-mpiandry trano – gardien – securite
actimenage	Men6_265	6 -Hafa (farito)
secautre	Autre1_283	mikarakara tokenrano
secautre	Autre2_284	mbola mianatra
secautre	Autre3_258	mpiasam-mpanjakana
secautre	Autre4_287	Mpiasa orinasa / sehatra tsy miankina
secautre	Autre5_259	Miasa amin'ny association (paompy, parking, asa soa, ...)
secautre	Autre6_282	misotro ronono (mandray pension)
secautre	Autre7_263	Miasa tena (karama tsy fixe)
secautre	Autre8_285	tsy an'asa vonona hiasa
secautre	Autre9_289	efa antitra tsy miasa intsony (tsy mandray pension)
secautre	Autre9_262	Mamboly ,miompy
secautre	Autre10_259	Mpampianatra FRAM-Mpampianatra prive
secautre	Autre10_263	Hafa
actitrans	Trans_1_275	1. Chauffeur taxi non proprio
actitrans	Trans_2_275	2. chauffeur taxibe non proprio
actitrans	Trans_3_275	3.chauffeur taxibrousse non proprio
actitrans	Trans_4_275	4. chauffeur tuktuk non proprio

actitrans	Trans_5_275	5- mpitarika posy – posy bisikileta (tsy tompony) -kalesa
actitrans	Trans_6_275	6. receveur taxibe
actitrans	Trans_7_275	7-mpibata entana
actitrans	Trans_8_275	8-mpanera
actitrans	Trans_9_275	9-hafa

Source: FID

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
AFD	Agence Française de Développement
AGEX	Agences d'Exécution
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
BNI	Banque Nationale de l'Industrie
Cat DDO	Catastrophe Deferred Drawdown
CCO	Centre de Commandement Opérationnel
CCS	Comité de Ciblage et de Suivi
CGP	Commission de Gestion des Plaintes
CIN	Carte d'Identité Nationale
CRCO	Centre Régional de Commandement Opérationnel
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
CPS	Comité de Protection Sociale
CWG	Cash Working Group
DGPS	Directeur Générale de la Protection Sociale
DAF	Directeur Administratif et Financier
FA 2	Fonds Additionnel 2
FAAMI	Fokontany Antohomadinika Antsalovana Mivondrona
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FSS	Filets Sociaux de Sécurité
IDA	Association Internationale de Développement
INSTAT	Institut National de la Statistique
ISC	Institut Supérieur de Contrôle
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
MEAH	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat
MIS	Management Information System
MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
ODD	Objectifs de Développement Durable
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PMdU	Plan Multisectoriel d'Urgence
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPN	Produits de Première Nécessité
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUS	Plan d'Urgence Social
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RPI	Ressources Propres Internes
SIG	Système d'Information et de Gestion
STP	Secrétariat Technique du Plan
STPCA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
TF	Tosika Fameno
TMNC	Transfert Monétaire Non Conditionnel
UNICEF	United Nations International Children's Fund

LISTE DES FIGURES

Figure n°1 - Décaissement par Arrondissement.....	17
Figure n°2 - Récapitulation de décaissement par Arrondissement	19
Figure n°3 - Première page d'une liste intermédiaire de bénéficiaires du Vatsy Tsinjo.....	27
Figure n° 12 - Liste émargée de bénéficiaires de Vatsy Tsinjo 1 dans un Fokontany à Antananarivo (Extrait).....	29
Figure n° 13 - Liste émargée des Chefs Fokontany réceptionnant les Vatsy Tsinjo 1ère Vague dans un arrondissement de Toamasina I (Extrait).....	29
Figure n° 14 - Liste émargée des Chefs Fokontany réceptionnant les Vatsy Tsinjo 2 ^{ème} Vague dans un arrondissement de Toamasina I (Extrait).....	30
Figure n°4 - Informations contenues dans une liste de la première vague – Fokontany A.....	33
Figure n° 5 - Informations contenues dans une liste de la deuxième vague – Fokontany A ...	33
Figure n° 6 - Informations contenues dans une liste de la deuxième vague – Fokontany B....	34
Figure n° 7 – Procès-verbal dressé par le chef Fokontany	38
Figure n° 8 - Budget selon PMDU (extrait)	42
Figure n° 9 - Récapitulation des emplois en 2020	45
Figure n° 10 - Bon de livraison de Sel CRCO Task Force PLUS Fianarantsoa	59
Figure n° 11 - Fiche de gestion de Stocks CRCO Task Force PLUS Fianarantsoa.....	60
Figure n° 15 - Nombre de packs de vivres distribués dans la région Atsinanana	80
Figure n° 16 – Formulaire de plaintes	85
Figure n° 17 – Lettre de notification pour une personne non inscrite.....	97
Figure n° 18 – Lettre de notification pour une personne bénéficiaire.....	98
Figure n° 19– Calendrier de paiement (extrait).....	103
Figure n° 20– Etat de paiement (extrait)	104

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 - Récapitulation des dépenses de transports locaux par arrondissement	18
Tableau n°2 - Critères de sélection de bénéficiaires selon les listes émargées	24
Tableau n°3 - Répartition par zone des ministères.....	32
Tableau n° 4 - Pourcentage des ménages vulnérables ayant bénéficié du programme.....	35
Tableau n° 5 - Décaissement dans le cadre du Fonds CAT DDO en 2020.....	43
Tableau n° 6 – Régies d'avance uniques et exceptionnelles.....	44
Tableau n° 7 - Approvisionnement dans le cadre du plan d'urgence sociale Antananarivo....	48

Tableau n° 8 - Produits de première nécessité achetés sur RPI suivant documents de marché examinés.....	49
Tableau n° 9 - Situation des denrées alimentaires et petits matériels non utilisés à la clôture de l'opération Vatsy Tsinjo PUS Palais des sports.....	50
Tableau n° 10 - Délais de livraison des denrées.....	51
Tableau n° 11 - Localités des fournisseurs de denrées alimentaires	54
Tableau n° 12 - Apport calorique des packs Vatsy Tsinjo.....	65
Tableau n° 13 - Besoins énergétiques moyen journalier d'un ménage de 5 personnes	65
Tableau n° 14 - Coût d'achat de chaque produit suivant prix sur le marché (1 ^{er} Trimestre – 2020 à Antananarivo).....	68
Tableau n° 15 - Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Analamanga).....	68
Tableau n° 16 - Cap Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Atsinanana)	69
Tableau n° 17 - Cap Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Nosy Be Hell ville).....	70
Tableau n° 18 - Cap Coût d'acquisition de chaque produit, prix payé par l'administration suite à la procédure d'achat (Haute Matsiatra).....	70
Tableau n° 19 - Coût total d'Acquisition (Coût A) et Coût total d'achat au marché (Coût M) de chaque type de Pack de vivres.....	71
Tableau n° 20 - Différence entre le Coût A et le Coût M	71
Tableau n° 21 - Estimation des dépenses totales du programme Vatsy Tsinjo 1 (Task Force Plan d'Urgence Sociale Palais des Sports Mahamasina Antananarivo).....	72
Tableau n° 22 – Estimation du Coût budgétaire moyen d'un pack de vivres.....	73
Tableau n° 23 – Estimation de la partie totale de dépense publique utilisée pour acquérir les packs de vivres	73
Tableau n° 24 – Estimation de la dépense totale "optimale"	74
Tableau n° 25 – Estimation de la perte d'efficacité maximale	74
Tableau n° 26 - Estimation du nombre total théorique des packs potentiellement distribuables	74
Tableau n° 27 – Nombre total de packs Vatsy Tsinjo 1	80
Tableau n° 28 – Etat des ressources et emplois des fonds FSS-FA2 sous composante TMNC/TF.....	87
Tableau n° 29 – Situation budgétaire et décaissements du programme TMNC/TF.....	87
Tableau n° 30 : 5 principales activités des bénéficiaires dans la CUA	92
Tableau n° 31 : 5 principales activités des bénéficiaires dans les communes suburbaines	92
Tableau n° 32 : 5 principales activités des bénéficiaires dans la région Atsinanana	92

Tableau n° 33 : 5 principales activités des bénéficiaires à FIANARANTSOA.....	92
Tableau n°34 : Nombre des ménages rajoutés et sortis de la liste après traitement des plaintes	99
Tableau n° 35 : Taux par région des ménages sortis de la liste des bénéficiaires.....	99
Tableau n° 36 : Evolution du nombre de bénéficiaires répartis par agence de paiement :	104
Tableau n° 37 : Nombre des bénéficiaires du tosika fameno pour le premier et le deuxième paiement	105
Tableau n°38 : Analyse comparative sur terrain des programmes Vatsy Tsinjo et Tosika Fameno	107

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	2
I- INTRODUCTION.....	3
II- ETENDUE ET APPROCHE D’AUDIT	6
III- OBSERVATIONS	12
A- LE PROGRAMME VATSY TSINJO.....	12
1. Un cadre juridique incomplet.....	12
1.1. Mise en place de structures sans base légale.....	12
1.1.1. Le CCO et les CRCO	12
1.1.2. Absence d’ <i>ancrage juridique</i> clair pour la création du Comité Loharano .	13
1.2. Réglementation des procédures d’achat par des documents de valeur juridique incertaine	13
2. Organisation floue et inefficace	15
2.1. Dilution de responsabilités	15
2.2. Défaut d’allocation de ressources	16
2.2.1. Budget de fonctionnement	16
2.2.2. Comités Loharano	16
2.2.3. Transport	17
2.2.4. Bureau Fokontany	19
2.3. Une faiblesse du système de contrôle	20
3. Ciblage des bénéficiaires : un ciblage à base communautaire	22
3.1. Bénéficiaires désignés en de termes vagues dans le PMdU.....	22
3.2. Critères de vulnérabilité et de pauvreté non communiqués aux Fokontany.....	22
3.3. Critères de sélection non uniformes	23
3.4. Exploitation des listes : les principales catégories de bénéficiaires	23
3.5. De l’efficacité de la procédure adoptée.....	25
3.5.1. Un délai très court pour établir la liste.....	25
3.5.2. Un nombre important de listes intermédiaires non retenues.....	26
3.5.3. Acheminement des packs de vivres non optimal	28
3.6. Recherche du niveau hiérarchique pertinent pour sélectionner les bénéficiaires : le principe de subsidiarité.....	31
3.6.1. Le rôle crucial des chefs de secteur	31
3.6.2. Défaillance du suivi et du contrôle	31
3.6.3. Intervention d’autres parties prenantes	31

3.7.	Autres facteurs d'exclusion	34
3.7.1.	Attribution de quota à chaque Fokontany ou limitation du nombre de bénéficiaires	34
3.7.2.	Etre titulaire de carnet Fokontany et de carte nationale d'identité	36
3.8.	Publicité des listes et gestion des réclamations, dénonciations et plaintes	36
3.8.1.	Manque de transparence.....	36
3.8.2.	Gestion des plaintes	37
3.9.	Cas des groupes sociaux.....	39
3.9.1.	Les actions prévues par le PMdU	39
3.9.2.	Absence de réalisations	40
4.	Budget et réalisations financières non transparents	42
4.1.	Le Fonds Cat DDO (Catastrophe Deferred Drawdown):.....	43
4.2.	Réalisations financières du PMDU	45
5.	Lacune dans l'organisation de l'approvisionnement.....	47
5.1.	Document « plan d'urgence sociale » non disponible.....	47
5.2.	Une procédure et des acteurs d'exception	47
5.2.1.	Achats dans le cadre du plan d'urgence sociale.....	47
5.2.2.	Achats sur RPI, compte 6310 : intervention sociale	47
5.3.	Détermination des besoins d'approvisionnement	48
5.3.1.	Les libellés concernés par le programme	48
5.3.2.	La quantité de l'approvisionnement.....	49
5.4.	Commandes et livraisons	50
5.5.	Coût d'approvisionnement	54
5.6.	Approvisionnement auprès de fournisseurs locaux.....	54
5.7.	Réception des denrées alimentaires.....	57
6.	Systèmes d'acheminement et de stockage inefficaces	58
6.1.	Stockage des denrées alimentaires	58
7.	Disparité du contenu et de l'apport nutritif du pack.....	63
7.1.	Inégalité de traitement lors de la distribution de la deuxième vague	63
7.2.	Disparité de produits composant le pack.....	63
7.3.	Apports nutritionnels du pack par rapport au confinement.....	64
8.	La valeur et le coût d'un pack	67
8.1.	Présentation des données relatives aux coûts	67
8.1.1.	Les coûts au prix du marché.....	68

8.1.2. Les coûts au prix payé par l'Administration	68
8.1.3. Résumé des coûts totaux	70
8.2. Cas du Plan d'Urgence Social du Palais de Sports Mahamasina Antananarivo	72
8.2.1. Estimation des dépenses totales	72
8.2.2. Le coût budgétaire moyen d'un pack	73
8.2.3. La partie totale de la dépense publique utilisée.....	73
8.2.4. La dépense totale optimale	74
8.2.5. La perte d'efficacité maximale.....	74
8.2.6. Nombre total théorique de packs de vivres pouvant être distribués.....	74
9. Des lacunes au niveau de l'opération de distribution.....	76
9.1. Des procédures non uniformes	76
9.2. Des tickets non distribués.....	77
9.3. Gestes barrières non respectés (Cas de la Région Analamanga)	78
9.4. Absence de copie de la liste émargée des bénéficiaires au niveau local.....	78
9.5. Inexistence de liste émargée des bénéficiaires lors de la distribution.....	79
9.6. Nombre total de packs distribués non précis.....	79
B- LE PROGRAMME TOSIKA FAMENO.....	82
1. Un cadre réglementaire adapté	82
2. Organisation plus ou moins efficace	83
2.1. Le Cash working group	83
2.2. Existence d'un système de contrôle élaboré.....	84
3. Système de gestion financière et budgétaire efficient.....	86
4. Procédure du programme du TMNC bien définie :.....	89
5. Système de ciblage des bénéficiaires :	89
5.1. Le système d'auto déclaration non fiable.....	90
5.2. Absence de validation communautaire	90
5.3. Incohérence entre les critères, les questionnaires et les scoring	91
5.4. Certaines catégories socioprofessionnelles favorisées.....	91
6. Maîtrise des outils technologiques à renforcer.....	94
7. Politique de communication à améliorer.....	94
8. Méconnaissance de la procédure de prise en charge des plaintes par les bénéficiaires et les responsables locaux	95
9. Le transfert et l'efficacité du montant alloué	102

10. Système de paiement efficace mais contradictoire à la situation des bénéficiaires	103
11. Incohérence entre le nombre des bénéficiaires prévus et payés.....	105
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	107
DELIBERE.....	109
ANNEXES	110
LISTE DES ABREVIATIONS	114
LISTE DES FIGURES	115
LISTE DES TABLEAUX.....	115
TABLE DES MATIERES	118