

**Micro-évaluation Agences EXCOM
(PNUD FNUAP UNICEF PAM)**

Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts

Rapport final

Moore Stephens LLP

Mars 2015

Entité micro-valorée :	Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts(MEEF)
Pays :	Madagascar
Micro-évaluateur :	Moore Stephens LLP
Dates des travaux d'audit sur le terrain :	du 26 au 27 janvier 2015

Contenu

Acronymes	3
1. Contexte général.....	4
1.1 Objectif.....	4
1.2 Méthodologie	4
1.3 Présentation de l'entité objet de micro-évaluation.....	4
2. Conclusions de la micro-évaluation	6
2.1 Résultats de l'évaluation des risques	6
a- Résultats de l'évaluation sur la gestion financière.....	6
b- Résultats de l'évaluation dans le domaine de l'approvisionnement	10
2.2 Résumé des principales recommandations au partenaire	15
a- Recommandations sur les capacités du PE	15
b- Recommandations sur la modalité de remise d'espèces	16
Annexes	18
Annexe 1 : Questionnaire sur la gestion financière.....	19
Annexe 2 : Questionnaire d'évaluation de la Capacité du Partenaire dans le domaine de l'approvisionnement.....	33
Documents joints	41

Acronymes

ARMP	Autorités de Régulation des Marchés Publics
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CHED	Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses
CMP	Code des Marchés Publics
DAF	Direction Administrative et Financière
DAO	Dossier d'Appel d'Offre
DNP	Directeur National du Projet
GAC	Gestionnaire d'activité
GEF	Global Environment Fund
LOLF	Loi Organique sur les Lois des Finances
MEEF	Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts
MRPA	Manage Ressource Protected Area
NCSA	National Capacity Self Assesment
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORDSEC	Ordonnateur Secondaire
PAPP	Plan d'Action du Programme des Pays
PE	Partenaire d'exécution
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
SIGMP	Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics
SIIGFP	Système Intégré de Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SNU	Système des Nations Unies
UGPM	Unité de Gestion des Passations de Marchés

1. Contexte général

1.1 Objectif

Les objectifs des micro-évaluations sont les suivants :

- identifier les forces et les faiblesses des structures partenaires pour la mise en œuvre des prochains programmes en matière de gestion technique, administrative et financière ;
- identifier les domaines nécessitant un renforcement des capacités ; et
- identifier les modalités et les procédures de transfert de fonds les plus appropriées, et le niveau des activités de suivi et de contrôle à établir pour chaque structure partenaire de mise en œuvre.

1.2 Méthodologie

Par le biais de discussions avec le personnel du partenaire et des organisations ayant des relations étroites ou indirectes avec le partenaire, d'observations et de tests de mise à l'essai des transactions, nous avons évalué le système de gestion financière et de contrôle interne du partenaire d'exécution, en mettant l'accent sur :

- l'efficacité du système pour fournir à la direction du partenaire des informations précises et opportunes en vue d'une gestion adéquate ;
- l'efficacité générale du système de contrôle interne pour protéger les actifs et les ressources du partenaire.

Une revue préalable de la documentation existante en matière de capacités de gestion est entreprise et l'évaluation de l'entité est réalisée sur base de la grille d'évaluation du niveau de risque développée par les agences du SNU.

L'analyse des données quantitatives et qualitatives recueillies permet de compléter la grille d'évaluation. Selon cette grille, le risque est considéré comme étant « significatif » ou « élevé » lorsque le système en est encore à ses débuts et que le cadre de contrôle n'est pas suffisant pour garantir que les remises d'espèces seront utilisées comme convenu avec les organismes et qu'elles feront l'objet de rapports appropriés. Le risque est considéré « modéré » lorsque les procédures sont généralement respectées même s'il y a des exceptions qui ne sont pas assez nombreuses pour ne pas se fier au système de contrôle interne. Le risque est considéré comme étant « faible » indique un système financier bien développé et un cadre de contrôle qui fonctionne bien.

1.3 Présentation de l'entité objet de micro-évaluation

Le Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts (MEEF) est chargé de la conception, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de l'environnement, de l'écologie et des ressources forestières. Sa mission se résume en la sauvegarde de notre environnement et ressources naturelles unique pour le bien de la population malgache et le développement durable du pays.

L'organisation générale du MEEF comprend : à l'échelon central, un Cabinet du Ministre et un Secrétariat Général et à l'échelon déconcentré, des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts, rattachées au Secrétariat Général, dont la mission principale consiste en la mise en œuvre de la politique environnementale, écologique et forestière au niveau des régions, en relation avec les Collectivités Territoriales Décentralisées, les ONGs, le secteur privé, les Associations et les Communautés de base.

Le Cabinet du Ministre est une instance de conseil et assiste le Ministre dans l'accomplissement de ses missions. Le Secrétariat Général, chargé de l'administration générale du Ministère, assure

le suivi et coordination de l'exécution des décisions du Gouvernement et des directives ministérielles.

Les structures rattachées au Secrétariat Général sont la Direction Générale de l'Environnement, la Direction Générale de l'Ecologie et la Direction Générale des Forêts.

Le Secrétariat Général comporte également: la Direction de la Planification, de la Programmation et du Suivi Evaluation, la Direction Administrative et Financière, la Direction du Système d'Informations, la Direction des Ressources Humaines et la Direction de l'Intégration de la Dimension Environnementale, Ecologique et Forestière.

2. Conclusions de la micro-évaluation

2.1 Résultats de l'évaluation des risques

a- Résultats de l'évaluation sur la gestion financière

Les résultats de la micro-évaluation de la capacité financière du Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts (MEEF) se présentent dans le tableau ci-dessous. Le détail de cette grille d'évaluation est présenté en Annexe 1.

E – Élevé S – Significatif M – Modéré F – Faible

Risques liés à la capacité de gestion financière du Partenaire d'Exécution					
Domaines	Évaluation du risque				Observations
	E	S	M	F	
1. Partenaire d'exécution		✓			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts (MEEF) est institué par le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 fixant ses attributions et son organisation générale. ➤ Le MEEF gère principalement le budget alloué dans le cadre de la Loi de Finances. Il a bénéficié du financement du PNUD dans le cadre du programme PIMS 3127 MSP LD – Madagascar couvrant la période de 2009 à 2012 pour une enveloppe de 410 000 USD. ➤ Conformément à la Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF), le MEEF a une obligation de compte rendu périodique (reddition de comptes à la Cour des Comptes). ➤ La structure organisationnelle du MEEF est conçue pour la réalisation de sa propre mission et les attributions qui en découlent. Un arrangement de gestion est mis en place afin de gérer le financement provenant du SNU.
2. Flux monétaires		✓			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le MEEF est habilité à recevoir des fonds en provenance des bailleurs conformément à la LOLF. N'étant pas doté de personnalité morale, le MEEF peut demander la création d'un Compte Particulier du Trésor pour enregistrer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat. La création de ce compte ne peut, toutefois, être décidée que sur proposition du Ministre chargés des finances et du budget et dans le cadre d'une Loi de Finances. ➤ Les mécanismes de transfert de fonds à l'entité comprennent les phases d'engagement, liquidation, ordonnancement et paiement qui prennent du temps et font intervenir plusieurs acteurs. ➤ Le partenariat avec le PNUD ne prévoit aucune contribution du gouvernement malagasy. ➤ Le MEEF n'a pas à gérer les risques de change quelconque.
3. Dotation en personnel		✓			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une Direction Administrative et Financière (DAF), rattachée au Secrétariat Général, est chargée de l'élaboration, de la mise en place des budgets ainsi que du suivi de leur exécution conformément aux programmes proposés par les autres directions : la comptabilité administrative, financière et matière ainsi que la centralisation comptable et la gestion du

Risques liés à la capacité de gestion financière du Partenaire d'Exécution					
Domaines	Évaluation du risque				Observations
	E	S	M	F	
					<p>patrimoine.</p> <p>➤ A cet égard, la DAF dont le personnel a le statut de fonctionnaire dispose d'un Service Financier, Service Logistique et du Patrimoine, un Service Comptabilité Matière.</p> <p>➤ Les projets financés par le PNUD étaient déjà clôturés lors de la micro-évaluation. Le personnel du projet n'a pas fait l'objet d'une évaluation de performance et de compétence pour l'année 2014.</p>
4. Politiques et procédures de comptabilité		✓			<p>➤ L'Etat en général et le MEEF en particulier tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur¹.</p> <p>➤ Un Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses (CHED)² est mis en œuvre par le Contrôle Financier pour s'assurer de la réalité et de la correcte justification des dépenses publiques. Il s'agit d'un contrôle sélectif, fondé sur l'analyse des risques en s'appuyant sur trois critères dont : le montant de la dépense, la nature de la dépense et la capacité de gestion des ordonnateurs.</p> <p>➤ L'autorisation d'effectuer une opération relève des Ordonnateurs Délégués, les ORDSEC et les Ordonnateurs suppléants. L'enregistrement de l'opération est attribué aux comptes publics et la conservation de l'actif est confiée au Dépositaire Comptable en matières. Cependant, le respect du taux d'exécution des crédits constitue un risque réel sur l'efficacité du programme.</p> <p>➤ Les opérations effectuées par l'Etat sont enregistrées conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur. L'Etat met en place également une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.</p> <p>➤ Le Ministre chargé des Finances et du Budget prépare le projet de loi des finances. Ce dernier est délibéré en Conseil des Ministres avant d'être acheminé à l'Assemblée Nationale. Le Parlement examine le projet de loi de finances au cours de sa seconde session ordinaire.</p> <p>➤ La comptabilité générale de l'Etat repose sur le principe de comptabilité d'exercice : les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.</p> <p>➤ Le MEEF dispose conformément au circulaire d'exécution budgétaire des procédures de gestion du patrimoine de l'Etat incluant notamment véhicules, logement et bâtiments ou matériels.</p> <p>➤ Concernant la réalisation du programme financé par le PNUD : le MEEF n'était pas doté de politiques et procédures de comptabilité écrites. L'autorisation d'effectuer une opération relève en premier lieu du DNP qui exerce un contrôle de la conformité des activités conformément au</p>

¹ Art 38 de la loi organique sur la loi des finances

² Décret 2008-1247 du 19 décembre 2008

Risques liés à la capacité de gestion financière du Partenaire d'Exécution					
Domaines	Évaluation du risque				Observations
	E	S	M	F	
					PTA, procède à la validation du budget y afférent avant soumission auprès du PNUD. Le DNP est responsable de la gestion et de la tenue des registres des actifs localisés au sein du ministère. Conformément à la circulaire d'exécution budgétaire 2015, le MEEF n'a pas à gérer des fonds auprès d'une banque primaire. Le processus de budgétisation requiert l'identification préalable des activités prioritaires et l'estimation des coûts par le MEEF avant leur soumission au PNUD qui procède à l'arbitrage et à la validation.
5. Vérification interne des comptes	✓				➤ Le MEEF ne dispose pas d'un service de vérification interne des comptes.
6. Vérification externe des comptes		✓			➤ Les comptes du MEEF sont soumis aux contrôles politique, administratif et juridictionnel exercés respectivement par le Parlement, les organes permanents de contrôle des finances publiques (Inspection Générale de l'Etat et du Contrôle Financier) et la Cour des Comptes.. ➤ Un Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ³ est également institué afin d'examiner les fautes de gestion commises par les ORDSEC. ➤ Aucune vérification menée par la Cour des Comptes n'a eu lieu lors des trois dernières années
7. Établissement de rapports et suivi			✓		➤ Un rapport annuel de performance doit être fourni en annexe de la Loi de Règlement. Ce document fait état des détails de l'impact socio-économique des politiques adoptées, évalue la qualité des services fournis aux usagers et surtout compare les résultats obtenus par rapport aux objectifs prédéfinis. Pour l'année 2014, tout Responsable de Programme des Ministères est tenu de transmettre leur rapport annuel de performance, dûment signée, au Service de la Synthèse de l'Exécution Budgétaire. ➤ Concernant le programme financé par le PNUD, certains programmes sont actuellement au stade de projet en l'occurrence le « <i>Stabilizing Rural Populations through improved Systems for SLM and Local Governance of Lands in Southern Madagascar</i> » les autres sont déjà clôturés tels PNUD/FEM relatif à l'appui au réseau d'aires protégées et aux zones stratégiques.
8. Systèmes d'information			✓		➤ Le MEEF dispose d'un outil de centralisation des informations sur la passation des commandes publiques, le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP) avec une liaison en temps réel au SIIGFP ⁴ . ➤ La saisie de toutes les informations relatives aux marchés, quel que soit la procédure ou le mode de passation adopté, est assurée par l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés. ➤ L'ORDSEC prend le relais avec le processus d'engagement des dépenses en enregistrant la référence du marché pour que le système affiche les éléments requis.

³ loi 2004-006 du 26 juillet portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière

⁴ Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques

Risques liés à la capacité de gestion financière du Partenaire d'Exécution					
Domaines	Évaluation du risque				Observations
	E	S	M	F	
Risque inhérent					
Énumérer les risques spécifiques constatés dans l'évaluation du système de gestion des finances publiques (macro-évaluation) ou les risques spécifiques liés à la nature ou au fonctionnement du Partenaire d'Exécution	Les risques inhérents spécifiques liés à la nature ou au fonctionnement du Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts sont entre autres : ❖ un manque d'appropriation des projets par le MEEF en raison de la responsabilisation encore limitée; ❖ un faible niveau de réalisation du programme lié à la complexité et à la lourdeur du mécanisme d'exécution des dépenses publiques ; ❖ des délits de favoritisme et trafics d'influence dans la passation de marchés en déjouant les procédures prévues par le Code des Marchés Publics ; et ❖ une carence dans la maîtrise d'ouvrage due essentiellement au déficit de compétence chez les acteurs budgétaires, en particulier les Ordonnateur Secondaire (ORDSEC).				
Évaluation du risque global lié à la capacité de gestion financière du Partenaire d'Exécution	E	S	M	F	<p>Le risque global lié à la capacité de gestion financière du Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts est évalué « Significatif ».</p> <p>Le MEEF, disposant d'une structure légale, utilise un système de gestion des finances publiques développé (le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics et le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques) et un certain cadre de contrôle hiérarchisé des engagements des dépenses. Il a toujours géré, au cours des trois dernières années, des fonds provenant du PNUD selon la modalité de paiement direct.</p> <p>Les faiblesses identifiées concernant la gestion financière se rapportent à : (i) la forte sensibilité du MEEF au regard de la conjoncture politique; d'où un risque de restructuration fréquente (scission ou fusion de départements ministériels) pouvant entraîner des changements du Directeur National du Projet pour un même cycle PAPP, soit une menace réelle sur la capitalisation des acquis; (ii) aux contraintes légales liées aux modalités de remise d'espèces au MEEF qui ne jouit pas d'une personnalité morale, (iii) aux aléas liés au respect des taux de régulation de crédit dans la mesure où les procédures nationales seront appliquées, (iv) l'absence d'un service de vérification interne des comptes ; (v) à l'ineffectivité du contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes.</p>

b- Résultats de l'évaluation dans le domaine de l'approvisionnement

Les résultats de la micro-évaluation de la capacité du Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts -MEEF dans le domaine de l'approvisionnement se présentent dans le tableau ci-dessous. Le détail de cette grille d'évaluation est présenté en Annexe 2.

E – Élevé

M – Modéré

F –Faible

Risques par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement				
Domaines	Evaluation des Risques			Observations
	E	M	F	
9. Système d'approvisionnement				
1) Organisation et ressources humaines		✓		<ul style="list-style-type: none">➤ Le MEEF a mis en place une Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics qui est rattachée directement au Ministre conformément au Code des Marchés Publics.➤ Depuis 2010, dans le cadre du programme financé par le PNUD, les procédures applicables en vue de l'acquisition de biens, fournitures et services sont celles du PNUD, en vertu du paiement direct.➤ Nommée le 12 mai 2014, la PRMP, dispose de peu d'expérience en matière de passation de marchés.
2) Politiques et Procédures du Système d'approvisionnement			✓	<ul style="list-style-type: none">➤ Les procédures de passation de marché applicables sont celles décrites par la Loi n°2004-009 portant sur le Code des Marchés Publics. Cette dernière prévoit toutes les étapes à respecter dès l'appel à soumission jusqu'à l'attribution des marchés. Des modèles de formulaires à utiliser tels que les documents types d'appel d'offres, les procès-verbaux de l'ouverture des offres, le rapport d'évaluation des offres, le procès-verbal de la validation du classement des offres et d'autres documents utiles sont déjà disponibles dans le manuel.
3) Identification des fournisseurs potentiels			✓	<ul style="list-style-type: none">➤ Une liste restreinte des fournisseurs est élaborée à l'issue d'un appel à manifestation d'intérêts (système de pré qualification).

Risques par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement				
Domaines	Evaluation des Risques			Observations
	E	M	F	
4) Appel à soumission et évaluation des offres	✓			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Guide de l'Achat Public en dessous des seuils et un guide de l'utilisateur sont utilisés par l'UGPM. Les modèles des Avis d'Appel d'Offres et consultation de prix (avis de consultation de prix), lettre d'invitation (bon de commande) y sont indiqués. ➤ La PRMP, après avis de la Commission d'Appel d'Offres (CAO), peut déclarer un appel d'offres infructueux lorsque, dans le cadre d'un appel d'offres restreint, une seule offre a été remise. Pour les appels d'offre ouverts, le nombre minimum de propositions valides reçues est, conformément au Code de Marchés Publics, fixé à deux. ➤ Les plis doivent rester cachetées jusqu'au moment de leur ouverture. Il appartient à l'UGPM de conserver les offres reçues dans une armoire fermée à clef jusqu'à l'ouverture des offres. ➤ La séance d'ouverture des plis contenant les offres a lieu à la date limite fixée pour le dépôt des offres, la PRMP en présence des candidats ou de leur représentant. ➤ Les critères varient en fonction de la nature des marchés : travaux (coût et qualité de l'entrepreneur), prestations intellectuelles (sélection fondée sur le coût et la qualité du candidat), fournitures (moins disant) Le critère prévu par le CMP est le moins disant, sans négociation de prix. ➤ Le Code de Marché Public prévoit l'institution d'un Comité d'Evaluation des Offres. ➤ La responsabilité de l'approbation finale l'attribution du contrat revient à la PRMP, sur proposition de la CAO.
5) Préparation des bons de commandes			✓	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Des bons de commande, conventions ou contrats, suivant un format standard, sont établis selon le montant du contrat. ➤ Le processus d'attribution du marché et la préparation du contrat sont la responsabilité de la PRMP ; le suivi de la mise en œuvre du contrat relève des techniciens, la réception des travaux, biens ou services aux PRMP, GAC et dépositaire comptable ; le règlement du contrat par l'Ordonnateur Secondaire.

Risques par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement				
Domaines	Evaluation des Risques			Observations
	E	M	F	
6) Suivi et transmission des ordres d'achats		✓		➤ Aucun système de suivi des commandes n'est maintenu par le MEEF. Les livraisons en retard font l'objet de relance par téléphone.
7) Réception et contrôle			✓	➤ L'unité demandeur et la PRMP effectuent les contrôles nécessaires au moment de la réception (tests de conformité par rapport aux caractéristiques de la commande). Un Procès-Verbal de réception est dressé à l'issue de la réception.
8) Vérification de la facture et paiement			✓	➤ Les bons de livraison sont réceptionnés par le dépositaire comptable, les factures sont transmises à l'ORDSEC et la certification des factures avant paiement revient aux ORDSEC ⁵ et GAC ⁶ . ➤ Les procédures relatives à la comparaison des factures en termes de quantités, prix, et conditions avec les bons de commandes avant paiement demeurent non formalisées.
9) Enregistrement des approvisionnements		✓		➤ Les dossiers relatifs aux approvisionnements sont conservés physiquement et dans un Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP). Ce système enregistre tous appels d'offres et consultations de prix effectués par l'entité. ➤ Les procédures applicables au MEEF ne prévoient pas l'envoi d'un compte rendu régulier au Ministre.

⁵ Ordonnateur Secondaire

⁶ Gestionnaire d'activités

Risques par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement				
Domaines	Evaluation des Risques			Observations
	E	M	F	
10) Audit & informations sur les irrégularités		✓		<p>➤ L'entité⁷ a fait l'objet d'une mission de contrôle à postériori des contrats passés durant les années 2011 et 2012. Le rapport a décelé un certain nombre d'irrégularités dans les domaines ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - documentation et archivage : dossiers classés par type et par nature des marchés dans une armoire. Archivage un peu désordonné. Certaines pièces manquantes lors du contrôle ; - documents de mise en concurrence : factures pro forma sans délai de validité des offres ni délai d'exécution ; et - évaluation des offres et attribution : pour les procédures de consultation de prix restreintes (pas de décisions d'attribution et d'informations des candidats retenus et non retenus) ; non-respect du délai de recours et absence de décision d'attribution. <p>Sur un échantillon de 51 dossiers examinés, 49 en sont jugées non conformes, soit un taux de 96%.</p> <p>➤ Les dossiers d'appel d'offres/dossiers de consultation, dépassant les seuils prévus, sont soumis régulièrement à l'examen de la Commission des Marchés.</p> <p>➤ Le règlement non juridictionnel de différends survenant pendant le processus et d'attribution de marchés est traité par la Section Recours de l'ARMP.</p>

⁷ Ministère de l'Environnement et des Forêts.

Risques par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement				
Domaines	Evaluation des Risques			Observations
	<i>E</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	
<i>Evaluation du risque global par rapport à la Capacité du Partenaire d'Exécution dans le domaine de l'approvisionnement</i>	<i>E</i>	Ⓜ	<i>F</i>	<p>Le risque global lié à la capacité du MEEF dans le domaine de l'approvisionnement est évalué à « Modéré » et correspond à un système d'approvisionnement qui mérite qu'on y apporte des améliorations notoires car la qualité de la gestion d'approvisionnement est encore insuffisante.</p> <p>Les faiblesses identifiées à la gestion des approvisionnements se rapportent à : (i) l'expérience relativement faible de la Personne Responsable des Marchés Publics (nommé en mai 2014) ; (ii) à l'absence d'un système de suivi des commandes ; (iii) l'existence d'un nombre non négligeables de dossiers dont les procédures de passation de marchés sont jugées non conformes.</p>

2.2 Résumé des principales recommandations au partenaire

a- Recommandations sur les capacités du PE

Sur la base des observations mentionnées dans ci-dessus, nous exprimons les recommandations suivantes :

Domaines	Observations
Partenaire d'exécution	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Envisager la mise en place d'une structure dédiée au programme financé par les Agences du SNU. Cette démarche devrait emporter l'adhésion de toutes les parties prenantes pour une meilleure efficacité. ➤ Loger la structure du programme financé par le PNUD au sein du MEEF pour une meilleure rapidité de traitement des opérations et pour une meilleure synergie des actions déployées. ➤ Redynamiser l'organe d'orientation et de validation des résultats de manière à ce qu'elle joue pleinement son rôle. Une responsabilisation accrue du Directeur National du Projet à travers la redéfinition des responsabilités des postes clés est censée promouvoir une gestion plus dynamique du programme et une rapidité de traitement des opérations.
Flux monétaires	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Engager des réflexions sur la réforme des finances publiques pour promouvoir l'efficacité de l'aide au développement.
Dotation en personnel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réaliser des actions de formation, de communication et de sensibilisation autour des thématiques liées à l'appropriation des projets (gestion du programme, maîtrise d'ouvrage,...) à l'endroit de la structure de mise en œuvre afin de permettre une meilleure appropriation du projet après sa clôture. ➤ Un processus sélectif de recrutement, conduit sous l'impulsion du PNUD, doit être fondé sur la qualification et la compétence des candidats.
Politiques et procédures de comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Renforcer le dispositif de contrôle interne en développant les fonctions d'Audit Interne d'une part, et en généralisant les manuels de procédures tenant compte des spécificités du projet en tant que support favorisant la responsabilisation, la capitalisation des acquis et la diffusion des bonnes pratiques. Les politiques et procédures du système d'approvisionnement, reposant sur les principes de transparence et de mise en concurrence, devraient également tenir compte de la structure et du volume financier du programme.
Vérification interne des comptes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programmer et conduire des vérifications périodiques sur l'utilisation des fonds par les agents du PNUD dans la mesure où la remise directe d'espèces serait retenue.
Systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mettre en place des systèmes d'informations dans le sens d'une plus grande intégration, d'une meilleure gestion des informations nécessaires au suivi et au pilotage du projet, et l'élaboration d'un rapport approprié.

b- Recommandations sur la modalité de remise d'espèces

Modalité	Niveau de risque impliqué	Observations
Remise directe d'espèces	Significatif	<p>Cette modalité inclut la réception préalable des fonds de concours via les circuits autorisés et selon les exigences légales ainsi que la justification de leur utilisation par le MEEF.</p> <p>Cependant, les fonds de concours provenant des Agences du SNU sont acceptés par décret pris en Conseil des Ministres ou en Conseil de Gouvernement sur proposition des Ministres chargés des Finances et du Budget. Leur affectation au profit de l'Etat est régularisée par une Loi de Finances. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au Budget Général de l'Etat, au Budget annexe ou au Compte Particulier du Trésor.</p> <p>Le circuit d'exécution des dépenses incluant les phases d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement fait intervenir plusieurs acteurs et pourrait affecter les délais de réalisation des programmes. Les contrôles à posteriori des dépenses, exercées par la Cour des Comptes, ne sont pas systématiques vu leurs moyens encore limités. Le risque existe que les ressources en espèces remises aux partenaires d'exécution ne soient pas utilisées conformément aux accords conclus.</p>
Remboursement des dépenses	Significatif	<p>Cette modalité est prévue par la LOLF car les comptes d'investissement sur les ressources d'aide extérieure retracent notamment, en recettes, les remboursements des dépenses par les organismes dispensateurs de l'aide extérieure.</p> <p>Cependant, le Budget Général de l'Etat, établi en fonction des contraintes d'ordre macro-économique, pourrait ne pas être constamment disponible pour couvrir le financement préalable des programmes des Agences du SNU, d'où un risque de déperdition des programmes en cas d'interruption, d'ajournement ou d'annulation en cours d'exécution budgétaire.</p> <p>Par ailleurs, l'affectation des fonds de concours, en remboursement des dépenses, souffre d'une situation d'imprévisibilité du montant à rembourser car elle découle d'une revue détaillée des pièces justificatives par le PNUD et des impératifs de la planification budgétaire. Si la contribution est mobilisée au cours de l'exécution du budget de l'année N, elle donne lieu à l'application de la procédure de rétablissement de crédits. Si elle intervient au cours de la programmation du budget de l'année N+1, la procédure de fonds de concours permet le remboursement; soit une modalité de remise d'espèces assez complexe.</p>
Paiement direct	Modéré	<p>Cette modalité implique une forte implication du MEEF dans le processus d'exécution des dépenses (conception, exécution et évaluation) et le renforcement des capacités du partenaire d'exécution en vue d'une meilleure appropriation du projet après sa clôture. Le règlement des sommes dues aux fournisseurs incombe à l'Agence du SNU. L'effectivité des contrôles à priori et à posteriori des dépenses dépend pourtant du dispositif de contrôle interne en place.</p>
L'exécution directe par PNUD	Non applicable	<p>Cette modalité veut que le PNUD prenne à sa charge les dépenses et les obligations à l'appui des activités convenues dans le plan de travail annuel.</p> <p>L'aide au développement pourrait ne pas être efficace en raison d'un manque d'engagement et de responsabilités du partenaire d'exécution ainsi qu'une faible appropriation des projets.</p>

Micro-évaluation de la capacité de gestion financière du
Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts -MEEF

Nous recommandons aux Agences des Nations Unies de maintenir la modalité de « **paiement direct** » aux fournisseurs et à d'autres tierces parties pour les obligations encourues par le MEEF à l'appui des activités convenues dans les plans de travail annuels.

Par ailleurs, nous préconisons une responsabilisation accrue du MEEF dans le processus d'exécution des dépenses (conception, exécution et évaluation) et le renforcement des capacités du partenaire d'exécution en vue d'une meilleure appropriation du projet après sa clôture.

La modalité de « remise d'espèces » ne serait envisageable avant une évaluation satisfaisante par le PNUD, d'une part, des procédures nationales de réception et transfert de fonds et d'autre part, des progrès réalisés par le partenaire d'exécution en matière de gestion et conduite de projet. Les activités issues du plan de travail annuel gagneraient à être implémentées par une structure dédiée au projet, en l'occurrence une unité de gestion de projets qui mettra en application des procédures adaptées au volume financier du programme.



Tim Woodward
Associé
Moore Stephens LLP

16 Mars 2015

Annexes

Annexe 1 : Questionnaire sur la gestion financière

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
1. Partenaire d'exécution					
1.1 Le partenaire d'exécution est-il légalement enregistré? Veuillez noter le statut juridique/ l'enregistrement de l'entité.	✓				Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 a fixé les attributions du Ministère de l'Environnement, de l'écologie et des forêts (MEEF) ainsi que son organisation générale (cf Document joint 1.1).
1.2 Le partenaire d'exécution a-t-il reçu des ressources des Nations Unies dans le passé?	✓				En partenariat avec le PNUD, les programmes ci-après ont été notamment implémentés par le MEEF dans le passé : (i) MRPA : Manage Ressource Protected Area (en cours) sous l'exécution d'une ONG dénommée UCPE, suivant une enveloppe totale de 8 499 610 USD de janvier 2013 au décembre 2017. (Document joint 1.2.1). (ii) NCSA : National Capacity Self Assesment pour une période de 4 ans (2008 à 2011) d'une enveloppe budgétaire de 200 000 USD. (Document joint 1.2.2) (iii) SLM : « Stabilizing Rural Populations through improved Systems for SLM and local Governance of lands in southern Madagascar » sur une enveloppe budgétaire de 5 967 240 USD couvrant la période d'octobre 2009 au octobre 2014 (Document joint 1.2-3) (iv) Projet d'appui au PE3-GEF/PNUD financé par le PNUD et GEF à la hauteur de 6 300 000 USD couvrant l'année 2005 au 2012 (Document joint 1.2.4)
1.3 Le partenaire d'exécution est-il soumis à des obligations légales en matière d'établissement de rapports ? Veuillez préciser.	✓				La Loi Organique sur les Lois de Finances prévoit en son article 57 qu'en dehors des documents et Document joints ou rapport relatifs à la loi de Finances qu'il doit produire au Parlement, le Gouvernement doit donner communication aux commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées, notamment : de la situation des dépenses engagées et ordonnancées, de la liste des mouvements des crédits, de la situation des arriérés de paiements,... (Document joint 1.3) Par ailleurs, pour l'année 2014, il est exigé à tous Ministères de transmettre leur rapport annuel de performance contenant les réalisations, les écarts et ses explications, dûment signés par ces derniers, à la DEB/Service de l'Exécution Budgétaire (SSEB), au plus tard le 27 Mars 2015 (Circulaire d'exécution budgétaire 2015).
1.4 L'organe directeur du partenaire d'exécution est-il indépendant ?	✓				Conformément au programme financé par le PNUD PE 3GEF/PNUD, une structure d'organisation du projet est mise en place. Elle est composée d'un Comité de Pilotage, un Ordonnateur Principal jouant le rôle de Directeur National du Projet, un Chargé de l'assurance de Projet, un Certificateur du Projet et une équipe du projet. Le Comité de pilotage incluant l'Exécutif, le fournisseur principal et le bénéficiaire principal est l'instance décisionnelle du projet, en charge des orientations du projet et de la validation de ses résultats. Le Directeur National, chargé d'assurer la mise en œuvre globale et de veiller à la cohérence

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
1.5 La structure organisationnelle se prête-t-elle à des activités à mener en coopération avec les Nations Unies ?		✓			des actions du projet est par contre désigné par le MEEF suivant sa lettre n°525-09/MEF/SG/DGPSE du 15 octobre 2009 (cf Document joint 1.4). Le MEEF a sa propre structure organisationnelle qui est conçue de manière à remplir sa mission définie par le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014, Cf. Document joint 1.1 . En conséquence, le MEEF avec le concours du SNU a mis en place une structure dédiée à la gestion des fonds du projet. Avec le PNUD, le document du projet prévoit une équipe restreinte sous la conduite d'un Comité de Pilotage. L'organigramme du projet est présenté en Document joint 1.5 .
Évaluation du risque (Partenaire d'exécution)	E	Ⓢ	M	F	Le risque lié au domaine d'analyse « Partenaire d'exécution » a été évalué SIGNIFICATIF dans la mesure où le MEEF a reçu régulièrement des fonds provenant du SNU dans le passé. Une structure organisationnelle impliquant toutes les parties prenantes est instituée avant l'implémentation du Projet. Cependant, le MEEF est une entité sensible à l'évolution de la conjoncture politique, d'où un risque de restructuration fréquente qui pourrait toucher la désignation du Directeur National du Projet, et une menace sur la capitalisation des acquis. Par ailleurs, la structure organisationnelle du ministère est peu adaptée aux activités menées en coopération avec les agences du SNU.
2. Flux monétaires					
2.1 L'entité peut-elle recevoir et transférer des fonds ?	✓				Conformément à la réglementation en vigueur ⁸ , les ressources du Budget Général de l'Etat comprennent notamment les aides financières directs et non remboursables, les subventions extérieures affectées aux investissements. En matière de transfert, les charges budgétaires incluent les dépenses courantes structurelles, les dépenses courantes hors solde, ... Par ailleurs, les Comptes Particuliers du Trésor, ouverts dans les livres du Trésor, servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat par des Services Publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale (Circulaire d'exécution budgétaire 2015). Cependant, la création d'un Compte Particulier du Trésor, sur proposition du Ministre chargé des Finances et du Budget, ne peut être décidée que par une loi de finances. La remise directe d'espèces via un compte bancaire pour des services publics non dotés de personnalité morale n'est pas prévu par les textes en vigueur. Une unité de gestion a été mise en place pour recevoir les fonds, un compte bancaire de l'UCPE a été utilisé à l'époque. Puis au cours de la crise, système de paiement direct (NIM assisté)
2.2 Les mécanismes de transfert de fonds à l'entité sont-ils satisfaisants ?		✓			Le circuit de traitement des dépenses publiques s'articule autour des phases d'engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Des contrôles à priori exercés par le contrôleur financier à tous les niveaux du processus d'exécution budgétaire et l'existence de plusieurs intervenants (ORDSEC ⁹ , GAC ¹⁰) rendent la chaîne de dépense à la fois lourde ; pouvant impliquer un faible taux de réalisation du programme.

⁸ Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances

⁹ Ordonnateur Secondaire

¹⁰ Gestionnaire d'Activité

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
					Toutefois, le système de paiement direct, la modalité de remise d'espèces adoptée, n'offre pas la possibilité pour le PE d'avoir un contrôle et des responsabilités sur l'ensemble du processus d'exécution des dépenses.
2.3 Y a-t-il eu dans le passé des problèmes graves dans la réception des fonds par l'entité, en particulier lorsque les fonds proviennent du ministère des finances ?		✓			Concernant le partenariat avec le PNUD, le plan de financement du PTA 2014 ne prévoit aucune contribution du gouvernement malgache.
2.4 L'entité a-t-elle eu dans le passé des problèmes dans la gestion des fonds fournis par un membre de l'équipe de pays des Nations Unies ? Veuillez préciser.	✓				Selon nos interviews, NGO exécution, les problèmes ne sont pas maîtrisés par le MEEF qui n'était pas suffisamment impliqué dans le projet. Le problème se pose sur les procédures PNUD, avec le NIM assisté, concernant le retard dans le déblocage de fonds, exemple dans le cadre d'un atelier dans les régions, l'unité de coordination a dû avancer le per diem des participants. Suitenable National Dégradation : le déblocage de fonds ne coïncide pas avec la période culturale ou au moment voulu. Suivant le PTT : le financement est parvenu tardivement, ne permettant pas d'avoir un taux d'absorption raisonnable car le reliquat de financement (80% à décaisser) est à restituer au PNUD.
2.5 L'entité a-t-elle la capacité ou a-t-elle besoin de capacités lui permettant de gérer les risques liés au change ? (s'il est prévu que l'entité utilisera les fonds en dehors du pays)			✓		Le PTA avec le SNU a prévu des déplacements en dehors du pays. cependant, le PE n'a pas à gérer les risques de change avec le système de paiement direct.
2.6 Quelles sont les modalités d'accès aux fonds de contrepartie ?				✓	Selon le circulaire d'exécution budgétaire 2015, les dépenses d'investissements financées sur fonds de contrepartie en monnaie locale d'un financement externe, doivent être prévues dans le Programme d'Investissement Public. Elles doivent être conformes aux engagements financiers (protocole ou devis programme) signés par le bailleur de fonds. Pour le programme financé par le PNUD en 2014, le budget alloué au projet ne prévoit pas de fonds de contrepartie.
2.7 Comment les paiements sont-ils effectués à partir des fonds de contrepartie ?				✓	Les procédures de décaissement de ces dépenses se présentent sous trois formes : <ul style="list-style-type: none"> - dépenses payées directement par le bailleur de fonds sur présentation de facture dûment approuvée par les Autorités locales concernées ; - dépenses payées par les comptables publics ; - TVA et autres taxes liées à ces dépenses, ordonnancées par le Ministère de Tutelle sur justification du règlement du montant hors taxe de la facture. N'ayant aucun ancrage dans la loi de finance, les fonds de contrepartie reposent sur la valorisation des études et prestations réalisées par la Direction Nationale du Projet
2.8 Si certaines activités sont exécutées par les communautés ou les ONG, l'entité dispose-t-elle des				✓	La mise en œuvre du programme suivant est exécuté par des collaborations avec d'autres ONG : SLM : La mise en œuvre du projet, initié en 2010 à 2013 a été confiée à WWF est actuellement clôturé. Issu du fonds GEF Global Environment Fund, le MEEF a demandé le

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
mécanismes d'établissement de rapports et de suivi qui permettent de suivre l'utilisation des fonds ?					financement et la réalisation confiée à WWF. Les mécanismes appliqués sont ceux de l'ONG. Avec GEF PE3 PNUD, la modalité de financement du projet est le « paiement direct » qui ne prévoit aucun transfert de fonds en faveur des entités citées ci-haut. L'élaboration du rapport d'activité relève du DNP.
Évaluation du risque (Flux monétaires)	E	(S)	M	F	<p>Le risque lié au domaine d'analyse « flux monétaires » a été évalué SIGNIFICATIF.</p> <p>N'étant pas doté de personnalité morale, le MEEF peut demander l'ouverture d'un compte particulier du trésor pour retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général. Cette procédure exceptionnelle ne peut être décidée que par une loi de finance et sur proposition du Ministre chargé des Finances et des Budgets. Par ailleurs, l'ancrage de la contribution des Agences du SNU dans la loi des finances - le circuit interne de dépense - pourrait retarder la mise en œuvre des activités compte tenu du cheminement complexe de l'exécution des dépenses publiques ; d'où un risque de faible taux d'absorption de crédit.</p>
3. Dotation en personnel					
3.1 La structure organisationnelle du service comptabilité est-elle adaptée au volume financier ? Veuillez joindre un organigramme.		✓			Selon l'organigramme présenté en Document joint 1.1 , faisant partie de l'équipe du projet, est placé sous la supervision du Gestionnaire, Celui-ci est recruté par le PNUD et son contrat de travail n'est pas disponible au niveau du MEEF.
3.2 Le niveau et les compétences du personnel sont-ils adaptés au volume financier ? Identifiez les effectifs du service comptabilité, y compris leurs intitulés de poste, responsabilités, formation et expérience professionnelle. Veuillez joindre les descriptions de poste et C.V. des responsables du service comptabilité.			✓		Concernant le partenariat avec le PNUD, les programmes sont actuellement clôturés et les responsables ne sont plus à leur poste. Par ailleurs, concernant les programmes « Changement climatique et pollution », projet en cours, le recrutement est à lancer ultérieurement car le document du projet est en cours d'élaboration.
3.3 Les services des finances et de comptabilité du partenaire d'exécution sont-ils dotés de personnel suffisant ?			✓		Le personnel des finances et comptabilité a déjà géré des fonds des autres bailleurs. Pour le financement PNUD, la structure envisagée n'est pas encore pourvue.
3.4 Le personnel des services des finances et de comptabilité a-t-il les qualifications et l'expérience voulues ?	✓				Cette information n'est accessible en raison de l'indisponibilité des CV du personnel.
3.5 Le personnel des services des finances et de comptabilité connaît-il bien les procédures des Nations Unies concernant les remises d'espèces ?				✓	La modalité de remise d'espèces retenue depuis 2009 est celle du paiement direct aux fournisseurs et à d'autres tierces parties.

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
3.6 Quelle est la durée du contrat d'emploi du personnel des services des finances et de comptabilité ?				✓	Pour le MEEF, le personnel des services des finances et de comptabilité a le statut de fonctionnaires.
3.7 Veuillez indiquer dans la partie Remarques/Observations les postes clés qui ne sont pas encore pourvus et la date estimative de nomination des titulaires.				✓	L'arrangement de gestion du programme pour le nouveau cycle n'est toujours pas pourvu de l'effectif prévu.
3.8 Le personnel est-il souvent muté ? A quelle fréquence ?		✓			Le personnel du Ministère connaît des affectations et promotion suite à la nomination de nouveau ministre et à une restructuration qui en découle.
3.9 Y a-t-il une politique de formation du personnel des services des finances et de comptabilité ? Veuillez préciser.		✓			La formation des agents du Ministère dépend de l'existence de crédit correspondant.
Évaluation du risque (Dotation en personnel)	E	S	M	F	<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Dotation en personnel » a été évalué SIGNIFICATIF.</p> <p>Pour le programme financé par le PNUD, la gestion du programme est marquée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> La vacance du poste Gestionnaire qui joue un rôle essentiel dans la coordination du programme ; l'application du système de paiement direct pendant les cinq dernières années et donc, la non maîtrise des autres modalités de remise d'espèces ;
4. Politiques et procédures de comptabilité					
4.1 L'entité dispose-t-elle d'un système comptable qui permet d'enregistrer convenablement les opérations financières avec les organismes des Nations Unies, y compris l'allocation des dépenses conformément aux composantes correspondantes, aux catégories de décaissement et aux sources de financement ?	✓				L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations établie suivant le Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur (PCOP 2006). En outre, il met en œuvre une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.
4.2 Des contrôles sont-ils en place pour la préparation et l'approbation des opérations pour veiller à ce que toutes les opérations soient correctement effectuées et justifiées de façon satisfaisante ?	✓				Le Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses (CHED), institué par le Décret 2008-1247 du 19 décembre 2008, a pour objectifs : l'allègement du contrôle à priori, l'efficacité du contrôle exercé par le Contrôle Financier ; le renforcement des responsabilités de l'ORDSEC, l'amélioration du délai de traitement des dossiers.
4.3 Le plan comptable permet-il de	✓				Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
comptabiliser les activités et catégories de décaissements et de faire rapport à ce sujet ?					opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées suivant le principe de la comptabilité d'exercice.
4.4 La répartition des coûts compte tenu des diverses sources de financement est-elle effectuée dans les règles et conformément aux accords conclus ?				✓	La répartition des crédits entre les programmes suivant la priorisation du Ministère et du taux de régulation fixé relève du Coordonnateur de Programmes. Il en est de même pour la répartition des coûts entre divers bailleurs.
4.5 Le grand livre et les registres subsidiaires sont-ils rapprochés et équilibrés ?	✓				Un tableau d'équilibre fait apparaître les soldes intermédiaires des opérations du budget de l'Etat suivant les cinq cadres ci-après : le budget général de l'Etat, les budgets Document joints, les opérations sur Comptes Particuliers du Trésor, les opérations sur Fonds de Contre Valeur, les opérations en Capital de la Dette Publique
4.6 Tous les documents comptables et justificatifs sont-ils conservés de façon permanente dans un système déterminé qui permet aux utilisateurs autorisés d'y accéder facilement ?	✓				Les documents comptables sont conservés par les comptables publics qui sont seuls chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat. Le système de classement des documents s'opère d'une manière chronologique.
Séparation des fonctions					
4.7 Les responsabilités suivantes sont-elles assumées par différents services ou personnes : a) autorisation d'effectuer une opération ; b) enregistrement de l'opération ; c) conservation de l'actif lié à l'opération ?	✓				Le rôle des acteurs budgétaires notamment le Coordonnateur de Programme, Responsable de Programme, Ordonnateur Secondaire, Gestionnaire d'Activités sont fixés par le circulaire d'exécution budgétaire. <i>Autorisation d'effectuer une opération</i> : par les Ordonnateurs Délégués, les ORDSEC et les Ordonnateurs suppléants <i>Enregistrement de l'opération</i> : par les comptables publics <i>Conservation de l'actif</i> : par le dépositaire comptable en matières. Les opérations réalisées à partir des Comptes Particuliers du Trésor doivent obéir aux mêmes conditions que les opérations du Budget Général de l'Etat
4.8 Les fonctions de commande, de réception, de comptabilisation et de paiement des biens et services sont-elles séparées de façon appropriée ?	✓				Les fonctions de commandes publiques sont assurées par la Personne Responsable des Marchés Publics, la réception par la PRMP et GAC qui font la certification des services faits et la comptabilisation par les comptables publics.
4.9 Les rapprochements bancaires sont-ils effectués par une personne autre que celle qui effectue ou approuve les paiements ?			✓		Le MEEF n'a pas de compte bancaire ouvert tant pour l'exécution de son budget que dans le cadre du programme financé par le PNUD
Système d'établissement du budget					
4.10 Les budgets fixent-ils des cibles financières et concrètes ?	✓				La LOLF a introduit la notion de budget-programme où les chapitres ont été remplacés par les Programmes, eux-mêmes regroupés en Missions. Les crédits sont alloués en vue d'actions

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
4.11 Des budgets sont-ils établis pour toutes les activités importantes de façon suffisamment détaillée pour constituer des outils qui permettent d'en suivre l'exécution ?	✓				clairement déterminées dans le temps et dans l'espace, en fonction des programmes arrêtés. Les programmes envisagés par le MEEF sont exécutés à partir d'un budget conçu à cet effet. Au sein d'un programme, les ordonnateurs disposent d'une grande liberté d'action pour redéployer les crédits.
4.12 Les dépenses effectives sont-elles comparées au budget à une fréquence raisonnable, et des explications sont-elles requises en cas de différence sensible par rapport au budget ?	✓				Le Coordonnateur de Programme, responsable de l'ensemble des programmes du Ministère, est notamment chargé de consolider les documents de suivi trimestriel, les réalisations physiques et le Rapport Annuel de Performance présentant l'évolution de crédit.
4.13 Les approbations des différences par rapport au budget sont-elles requises à l'avance ou a posteriori ?	✓				Quelles que soient la nature de la dépense et la procédure y afférente, tout engagement égal ou inférieur à 700 000 Ar n'est pas soumis au visa préalable du CF. Par contre, l'acte administratif est au stade de projet et, à ce titre, ne doit pas être daté, signé et/ou approuvé par l'autorité compétente avant le visa du CF lorsqu'il est requis. Un dépassement de crédit est une violation du principe d'autorisation parlementaire, il est formellement interdit.
4.14 Qui est chargé de l'établissement et de l'approbation des budgets ?				✓	Concernant le budget de l'Etat, les Ministres chargés des Finances et du Budget préparent le projet de loi de Finances. Ce dernier est délibéré en Conseil des Ministres et déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le Parlement examine le projet de loi de Finances au cours de sa seconde session ordinaire.
4.15 Des procédures sont-elles en place pour planifier les activités, recueillir des informations auprès des services responsables des différentes composantes et établir les budgets ?	✓				Un plan de travail annuel, déclinant les activités à réaliser avec le coût estimatif, est discuté avec le PNUD qui décide du montant final alloué. Un plan de travail opérationnel, plus détaillé, est préparé par le PE est communiqué au PNUD (à obtenir). Sa validation n'est pas requise. Une revue conjointe, initiée par le PNUD, est organisée avec les responsables d'activités afin d'évaluer le progrès réalisé et identifier et programmer les activités de l'année suivante.
4.16 Les plans et budgets relatifs aux activités sont-ils réalistes, fondés sur des suppositions valides et élaborés par des personnes compétentes ?	✓				Le MEEF dispose est chargé d'élaborer la loi de Finances, suivant un modèle automatisé, et en prenant en considération les hypothèses d'ordre macro-économique.
Paiements					
4.17 Les procédures de traitement des factures prévoient-elles : <ul style="list-style-type: none"> • Que des copies des ordres d'achat et des récépissés doivent être obtenues directement auprès des services demandeurs ? • La comparaison des quantités, prix et conditions indiqués dans 	✓				L'ORDSEC exerce des contrôles portant sur les points suivants : existence de la disponibilité des crédits, respect de la procédure d'achats publics, respect de la moralité des prix. Le CF effectue un contrôle par sondage en vue de s'assurer de la régularité et du respect des procédures ainsi que de la matérialité de la dépense. Le GAC est responsable de l'exécution des activités, il est notamment responsable de la certification des services faits.

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
<ul style="list-style-type: none"> les ordres d'achat avec ceux indiqués dans les récépissés des biens effectivement reçus ? La comparaison des quantités indiquées dans les factures avec celles figurant sur les récépissés ? La vérification de l'exactitude des calculs ? 					
4.18 Toutes les factures sont-elles estampillées PAYÉ, datées, examinées et approuvées et clairement marquées aux fins d'attribution d'un code de comptabilité ?	✓				Les règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnement des dépenses publiques prévoient ces procédures au niveau du comptable public
4.19 Des contrôles existent-ils pour la préparation des états de paie, et les changements qui y sont apportés sont-ils dûment autorisés ?	✓				En application du CHED, l'engagement, la liquidation et l'ordonnement des dépenses de soldes se font mensuellement. Le visa du CF demeure valable.
Politiques et procédures					
4.20 Veuillez décrire la méthode de comptabilité (p.ex. de caisse, d'exercice)				✓	Comptabilité d'exercice : la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.
4.21 Les normes de comptabilité internationalement acceptées sont-elles appliquées ? Si c'est le cas, lesquelles?	✓				L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations établie suivant le Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur, cohérent avec les normes internationales (IPSAS)
4.22 L'entité a-t-elle un manuel adéquat de politiques et procédures qui guide les activités et veille à responsabiliser le personnel ?	✓				Le personnel du service comptabilité est tenu de mettre en application notamment les dispositions de la LOLF, la Loi des Finances, le circulaire d'exécution budgétaire.
4.23 Des procédures existent-elles pour veiller à ce que seules les personnes autorisées puissent modifier ou établir de nouveaux principes, politiques ou procédures comptables à utiliser par l'entité ?	✓				Les procédures de comptabilité, applicables au du MEEF, ont une force de loi, sauf le circulaire d'exécution budgétaire qui est élaboré annuellement, au même rythme que la loi des Finances.
4.24 Y a-t-il des politiques et procédures par écrit portant sur toutes les activités de gestion	✓				Les procédures d'exécution budgétaire, de gestion du patrimoine ou d'attribution de marchés publics sont particulièrement réglementées par des lois ou autres réglementations. Elles sont facilement accessibles.

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
financière et activités de routine liées ? Sont-elles accessibles?					
4.25 Les politiques et procédures définissent-elles clairement les <i>conflits d'intérêts</i> et les <i>opérations avec une partie intéressée</i> (réelle ou apparente) et prévoient-elles des mesures visant à protéger l'organisation contre ceux-ci ?				✓	Le code de marchés publics prévoit des voies de recours en cas de contestation des résultats ou suspicion de fraude
4.26 Des manuels sont-ils distribués au personnel concerné ?	✓				Les manuels sont accessibles essentiellement à partir du site web du MEEF.
Trésorerie et activité bancaire					
4.27 Veuillez indiquer dans la partie Remarques/ Observations les noms et titres des signataires autorisés des comptes bancaires.			✓		Aucun compte bancaire n'est ouvert dans le cadre de l'exécution des dépenses publiques ou au nom du programme
4.28 Le partenaire d'exécution tient-il un livre de caisse adéquat et à jour, où sont consignés les recettes et les paiements ?			✓		Aucun livre de caisse n'est tenu au niveau du MEEF
4.29 Des contrôles existent-ils pour la collecte, le dépôt sans délai et l'enregistrement des recettes dans chaque lieu de collecte ?			✓		Le MEEF n'a pas à collecter des recettes
4.30 Les relevés bancaires et l'encaisse font-ils l'objet d'un rapprochement tous les mois ?			✓		Aucun rapprochement ne peut être fait à défaut de relevés bancaires
4.31 Toutes les données inhabituelles dans les états de rapprochement bancaire sont-elles revues et approuvées par un responsable habilité ?			✓		Aucun état de rapprochement bancaire n'a été établi
4.32 Les recettes sont-elles déposées sans délai ?			✓		Aucune recette n'est à déposer auprès de la banque
Protection de l'actif					
4.33 Y a-t-il un système de protection adéquat pour éviter que l'actif ne fasse l'objet de fraude, de gaspillage ou d'abus ?	✓				La gestion du patrimoine de l'Etat tel véhicule, logement et bâtiment ou matériels est notamment régie par le circulaire d'exécution budgétaire. La possibilité d'acquisition des matériels et des mobiliers sur toutes les rubriques de fonctionnement et/ou d'investissement au titre de l'année N est conditionnée par l'approbation du Compte Matières de l'année N-2

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
4.34 Les registres auxiliaires des immobilisations et valeurs mobilières sont-ils à jour et font-ils l'objet de rapprochements avec le compte collectif ?	✓				Dans le cadre de la numérisation des archives et afin de constituer une base des données sur la Comptabilité des Matières, il est demandé aux divers Départements de joindre à leur dossier de Reddition de comptes un CD-ROM contenant la version électronique (Format Excel) de l'Inventaire, du Procès Verbal de Recensement et de l'Etat Appréciatif.
4.35 Des inventaires physiques des immobilisations et valeurs mobilières sont-ils effectués périodiquement ?	✓				Un recensement des matériels est effectué annuellement. Chaque feuillet du support papier de l'Inventaire et de l'Etat Appréciatif sera paginé et paraphé par le Dépositaire Comptable en matières tandis que celui du Procès Verbal de Recensement par le recenseur.
4.36 L'actif est-il suffisamment assuré par des contrats d'assurance ?		✓			Aucun contrat d'assurance n'a été communiqué
Autres bureaux ou entités²					
4.37 Y a-t-il d'autres bureaux régionaux qui participent à l'exécution ?		✓			La mise en œuvre du projet est confiée à la Direction de la Planification, de la Programmation et de Suivi Evaluation, basée à Antananarivo.
4.38 Le partenaire d'exécution a-t-il mis en place des contrôles et procédures pour les flux monétaires, les informations financières, la responsabilité et les vérifications par rapport aux autres bureaux ou entités ? Veuillez décrire le processus d'approbation.			✓		Aucune procédure relative aux flux monétaires n'est mise en place avec le système de paiement direct.
4.39 L'information circule-t-elle entre les différents bureaux/organismes correctement et sans retard ?			✓		La mise en œuvre du projet est confiée à la Direction de la Planification, de la Programmation et de Suivi Evaluation, basée à Antananarivo.
4.40 Y a-t-il des rapprochements périodiques entre les différents bureaux/organismes ?			✓		Le MEEF n'a pas à établir des rapprochements entre les différents bureaux
Divers					
4.41 Le partenaire d'exécution a-t-il fait connaître aux employés, bénéficiaires et autres parties les noms des responsables à contacter s'ils soupçonnent une fraude, du gaspillage ou le mauvais emploi des ressources ou biens appartenant à l'organisme ?		✓			Selon nos interviews, cette procédure n'existe pas au sein du MEEF.
Évaluation du risque (Politiques et	E	S	M	F	Le risque lié au domaine d'analyse « Politique et procédures comptables » a été évalué « SIGNIFICATIF » :

² L'expression « Autres bureaux ou entités » désigne les bureaux subsidiaires des partenaires d'exécution et/ou des parties.

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
procédures comptables)					<ul style="list-style-type: none"> les opérations réalisées à partir des Comptes Particuliers du Trésor, pour les services publics sans personnalité morale, sont, sous réserve des dispositions particulières, prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du Budget Général de l'Etat ; d'où le circuit d'exécution budgétaire assez lourd ; le respect du taux d'exécution des crédits constitue un risque réel sur l'efficacité du programme ; l'implémentation des activités pourrait connaître des retards par rapport au PTA ; la prévisibilité incertaine des concours extérieurs au moment de l'élaboration de la loi de Finances présente des risques tels le recours à des lois rectificatives en cours d'exécution budgétaire (la remise d'espèces via les comptes bancaires n'est toutefois pas prévue par les textes); les actifs en dehors des véhicules ne sont pas couverts par un contrat d'assurance ; il n'existe pas de procédure de dénonciation de fraude, gaspillage ou mauvais emploi des ressources.
5. Vérification interne des comptes					
5.1 Y a-t-il un service de vérification interne des comptes au sein de l'entité ?		✓			Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 portant organisation du Ministère ne prévoit pas la création d'un service de vérification interne des comptes. Il en est de même pour la structure dédiée au programme.
5.2 Quelles sont les qualifications et l'expérience du personnel du service de vérification interne des comptes ?			✓		Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 portant organisation du Ministère ne prévoit pas la création d'un service de vérification interne des comptes.
5.3 Le vérificateur interne des comptes est-il suffisamment indépendant pour faire des évaluations critiques ? A qui fait-il rapport?			✓		Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 portant organisation du Ministère ne prévoit pas la création d'un service de vérification interne des comptes.
5.4 Le service de vérification interne des comptes inclura-t-il des activités financées par les organismes dans son programme de travail ?			✓		Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 portant organisation du Ministère ne prévoit pas la création d'un service de vérification interne des comptes.
5.5 Des mesures sont-elles prises pour donner suite aux conclusions de la vérification interne des comptes ?			✓		Le Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 portant organisation du Ministère ne prévoit pas la création d'un service de vérification interne des comptes.
Évaluation du risque (Vérification interne des comptes)	E	S	M	F	Le risque lié au domaine d'analyse « Vérification interne des comptes » a été évalué « ELEVE ». Le MEEF ne dispose pas d'un service de vérification interne des comptes vu l'importance du volume financier à gérer.
6. Vérification externe des comptes					

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
6.1 Les états financiers de l'entité sont-ils régulièrement vérifiés par un vérificateur des comptes indépendant ? Qui est-il?			✓		Les comptes du MEEF sont soumis aux contrôles politique, administratif et juridictionnel exercés respectivement par le Parlement, les organes permanents de contrôle des finances publiques (Inspection Générale de l'Etat et du Contrôle Financier) et la Cour des Comptes. Seuls les contrôles exercés par le Contrôle Financier ont pu être établis.
6.2 Y a-t-il des retards dans la vérification des comptes de l'entité ? Quand les rapports sur la vérification des comptes sont-ils publiés ?				✓	Les moyens humains et matériels mis à la disposition de la Cour des Comptes ou de l'IGE sont très limités, ne leur permettant pas de mener des actions étendues et efficaces.
6.3 La vérification des comptes de l'entité est-elle effectuée conformément aux normes internationales d'audit ?				✓	Cette information n'est pas accessible.
6.4 Des problèmes graves de responsabilité financière ont-ils été mis en évidence dans le rapport sur la vérification des comptes des trois dernières années ?			✓		Cette information n'est pas accessible.
6.5 Le vérificateur des comptes de l'entité vérifiera-t-il les comptes de l'AWP ou un autre vérificateur sera-t-il désigné pour vérifier les états financiers de l'AWP ?		✓			La Cour des Comptes n'inclut dans ses vérifications que les fonds relevant du Budget Général de l'Etat et ne couvre donc pas les fonds provenant du SNU.
6.6 Y a-t-il des recommandations faites par les vérificateurs des comptes dans les rapports précédents ou dans les lettres de recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre ?			✓		Cette information n'est pas accessible.
6.7 Le partenaire d'exécution a-t-il élaboré des plans de vérification des comptes ?			✓		Cette information n'est pas accessible.
Évaluation du risque (Évaluation externe des comptes)	E	S	M	F	<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Évaluation externe des comptes » a été évalué SIGNIFICATIF :</p> <p>Seuls les contrôles exercés par le Contrôle Financier ont pu être établis à travers les documents comptables du MEEF. Aucune vérification menée par la Cour des Comptes n'a eu lieu lors des deux dernières années. D'ailleurs, celle-ci n'inclut dans ses vérifications que les fonds relevant du Budget Général de l'Etat et ne couvre pas les fonds provenant du SNU.</p>
7. Établissement de rapports et suivi					

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
7.1 Des états financiers sont-ils préparés pour l'entité ?	✓				Un rapport annuel de performance doit être fourni en Document joint de la Loi de Règlement. Ce document fait état des détails de l'impact socio-économique des politiques adoptées, mesure la qualité des services fournis aux usagers et surtout compare les résultats obtenus par rapport aux objectifs prédéfinis.
7.2 Quelle est la fréquence de la préparation des états financiers ? Les rapports sont-ils établis en temps opportun pour pouvoir être utiles aux membres de la direction lors de la prise de décisions ?			✓		Il s'agit d'un rapport annuel. Pour l'année 2014, tout Responsable de Programme des Ministères est tenu de transmettre leur rapport annuel de performance, dûment signée, au Service de la Synthèse de l'Exécution Budgétaire
7.3 Le système d'établissement de rapports doit-il être adapté pour rendre compte des dépenses liées à l'AWP ?	✓				Le MEEF est tenu d'élaborer au début de l'année d'exécution budgétaire un plan de suivi trimestriel des indicateurs mentionnés dans le document de performance conformément à un modèle prévu à cet effet. Ce plan de suivi servira de référence lors de l'élaboration des documents de revue de l'exécution budgétaire.
7.4 Le système d'établissement de rapports est-il capable de lier les informations financières aux progrès effectivement réalisés dans l'AWP ? Si des systèmes distincts sont employés pour recueillir et compiler des données, quels contrôles sont en place pour réduire le risque que les données concrètes ne sont pas synchronisées avec les données financières?	✓				Les documents d'exécutions budgétaires sont produits par le SIIGFP.
7.5 Le partenaire d'exécution a-t-il des responsabilités en matière de rapports de gestion financière lesquelles précisent les rapports qui doivent être établis, leur contenu et leur utilisation ?			✓		Le MEEF est tenu de produire le rapport annuel de performance qui relève de sa responsabilité
7.6 Les rapports financiers sont-ils utilisés par les membres de la direction ?			✓		Aucun rapport financier n'a été établi par le MEEF.
7.7 Les rapports financiers comparent-ils les dépenses effectivement engagées avec les allocations budgétaires et programmées ?			✓		Aucun rapport financier n'a été établi ;
7.8 Les rapports financiers sont-ils établis directement par un système			✓		Aucun système de comptabilité automatisé n'est en place.

Domaine d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Remarques/Observations
de comptabilité automatisé ou par des tableurs ou par d'autres moyens ?					
Évaluation du risque (Suivi et établissement de rapports)	E	S	M	F	<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Suivi et établissement de rapports » a été évalué à MOYEN.</p> <p>La circulaire d'exécution budgétaire définit les différents documents de suivi qui sont à préparer par le Coordonnateur de Programme et les Responsables de Programme, en collaboration avec la DAF du Ministère.</p>
8. Systèmes d'information					
8.1 Le système de gestion financière est-il informatisé ?	✓				Le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) est utilisé pour la gestion financière du budget alloué au MEEF.
8.2 Ce système peut-il produire les rapports financiers requis ?	✓				Il est possible d'éditer à partir du SIIGFP un état d'exécution des dépenses.
8.3 Le personnel est-il suffisamment bien formé pour assurer l'entretien du système ?			✓		
8.4 Le système d'organisation de la gestion et de traitement garantit-il le caractère confidentiel, l'intégrité et la disponibilité des données ?			✓		Les comptables publics ont un compte avec un mot de passe confidentiel pour accéder au système, ceci afin d'assurer l'intégrité et la disponibilité des données
Évaluation du risque (Systèmes d'information)	E	S	M	F	<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Système d'information » a été évalué à MOYEN.</p> <p>La généralisation de l'usage du Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) et leur utilisation à tous les niveaux d'activités du MEEF garantissent le caractère confidentiel, l'intégrité et la disponibilité des données.</p>

Annexe 2 : Questionnaire d'évaluation de la Capacité du Partenaire dans le domaine de l'approvisionnement

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
1. Organisation et Ressources Humaines					
1.1 Le PE dispose-t-il d'un département (ou unité) en charge des achats ou de l'approvisionnement? Joindre l'organigramme du PE	✓				Une Unité de Gestion des Passations de Marché, placée sous l'autorité du Secrétaire Général, est créée auprès de la Personne Responsable des Marchés Publics afin de conduire la procédure de passation de marché depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché définitif (art 5 du code des marchés publics). Cf. Document joint -A.1.1 Une Commission d'Appel d'Offres, présidée par la PRMP, est également instituée afin de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres des propositions remises (article 6 du code des marchés publics)
1.2 Le personnel a-t-il les qualifications et l'expérience appropriées en adéquation avec le volume des approvisionnements à gérer ?				✓	La PRMP a occupé son poste qu'en mai 2014, soit une expérience d'environ 8 mois. Cf. Document joint -A.1.2
1.3 Quel est le montant approximatif en US Dollars des approvisionnements gérés par l'entité pour l'année en cours ou pour l'année précédente?				✓	Le montant approximatif des marchés attribués en US Dollars des approvisionnements gérés par l'entité pour l'année 2014, est estimé à 300 000 USD (hors bon de commande).
1.4. Quelles sont les plus grandes catégories de marchandises qui font l'objet d'approvisionnement pour le PE?				✓	Les grandes catégories de marchandises ayant fait l'objet d'approvisionnement concernent : - Travaux : extension du bâtiment A (R+1) du MEEF à Nanisana ; - Prestations intellectuelles ; - Fournitures de bureau et consommables informatiques par bon de commande
1.5 Le PE a-t-il reçu des fonds de la part des Agences des Nations Unies dans le passé pour l'acquisition des marchandises? Joindre une lettre ou un MoU.		✓			Dans le passé, aucun fonds des Agences des Nations Unies n'a été reçu pour l'acquisition de biens ou services

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
Evaluation de risque (Organisation et Ressources Humaines)	E	M	F		<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Organisation et Ressources Humaines » a été évalué à MOYEN.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le MEEF est soumis au Code des Marchés Publics et l'applique ; la PRMP a une faible expérience en la matière de passation de marché (nommé en juillet 2014) ; MEEF n'a pas encore reçu des fonds de la part des Agences des Nations Unies dans le passé pour l'acquisition de marchandises.
2. Politiques et procédures du système d'approvisionnement					
2.1 Le PE dispose-t-il d'un manuel de politiques et procédures décrivant le système d'approvisionnement et définissant les responsabilités du personnel? Joindre une copie du manuel des approvisionnements	✓				Dans le cadre de la procédure de passation de marchés, le MEEF est tenu de mettre en application la loi n°2004-009 du portant Code des Marchés Publics, lequel énumère les différents intervenants de l'Administration ainsi que leurs responsabilités dans le cadre de l'achat public. Divers textes découlent également de cette loi telle le Guide UGPM et le Guide CAO. Cf Document joint A-2.1
2.2 Le manuel des approvisionnements définit-il les conditions minimales pour les contrats d'approvisionnement ?	✓				<p>Ces conditions sont précisées dans le :</p> <ul style="list-style-type: none"> Cahier des Clauses Administratives Générales ; (Cf Document joint A-2.2-1) Cahier des Clauses Administratives Particulières. (Cf Document joint A-2.1-a) <p>Des documents types sont disponibles pour tout type de marché (travaux, fournitures, services). Site ARMP : www.armp.mg</p>
2.3 Par le passé, le PE a-t-il déjà rencontré des problèmes dans la gestion des approvisionnements en provenance d'une agence du SNU ? En donner une description.			✓		Le MEEF n'a pas rencontré de problème car les marchés attribués ont été tous financés par ressources propres internes et non par des fonds provenant d'une agence du SNU.
Evaluation de risque (Politique et Procédures)	E	M	F		<p>Le risque lié au domaine d'analyse « Politique et Procédures » a été évalué à FAIBLE.</p> <p>Le MEEF dispose d'un manuel de politiques et procédures décrivant le système d'approvisionnement et définissant les responsabilités du personnel et l'applique.</p>

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
3. Identification des Fournisseurs Potentiels					
3.1 Le département chargé des approvisionnements tient-il à jour une liste restreinte des fournisseurs pour la majorité des biens que le PE se procure ? Joindre la liste de fournisseurs	✓				Une liste des fournisseurs est jointe à l' Document joint A-3.1.
3.2 Existe-t-il un système de pré qualification des fournisseurs ?	✓				L'article 19 du Code des Marchés Publics prévoit un système de pré qualification qui stipule pour l'appel d'offres ouvert une phase de pré-qualification ayant pour objet d'éliminer les candidats n'ayant pas l'aptitude à exécuter le marché de manière satisfaisante. (Cf. Document joint A-1.1)
3.3 Le personnel chargé de l'approvisionnement a-t-il une bonne connaissance du marché local.				✓	Ces informations ne sont pas accessibles mais par contre les membres de l'UGPM et de la CAO sont généralement des fonctionnaires du Ministère. (Cf. Document joint A-3.3)
Evaluation de risque (Identification des fournisseurs potentiels) Potential Sources)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Identification des fournisseurs potentiels » a été évalué à FAIBLE. Un système de pré qualification est prévu par le Code des Marchés Publics pour l'identification des fournisseurs potentiels.
4. Appel à soumission et évaluation des offres					
4.1. Le département chargé des approvisionnements dispose-t-il d'un modèle adéquat d'appel de demande de cotation ou pour un appel d'offres? Joindre un modèle de demande de cotation, un modèle d'appel d'offres et une copie d'une offre reçue.	✓				Des modèles de Dossier d'Appel d'Offre (DAO) et consultation de prix (avis de consultation de prix), lettre d'invitation (bon de commande) sont disponibles pour l'UGPM. (cf. Document joint A-4.1)
4.2. Le PE impose-t-il un nombre minimal de propositions valides reçues pour que l'on puisse procéder à l'évaluation des offres ? Si OUI, mentionner le nombre et les raisons.	✓				Selon l'article 22 du CMP (Document joint A-1.1) : la PRMP, après avis de la CAO, peut déclarer un appel d'offres infructueux lorsque, dans le cadre d'un appel d'offre restreint , une seule offre a été remise (voir également le guide de la CAO - cf Document joint A-2.2-c)
4.3. Les offres doivent-elles parvenir sous-enveloppes scellées et gardées dans un endroit sécurisé jusqu'au moment de	✓				Cette disposition est prévue par les documents types. Par ailleurs, l'article 18, alinéa 2 du Code des Marchés Publics stipule que « les plis contenant les offres peuvent être envoyés par service postal public ou privé. Les plis doivent rester cachetés jusqu'au moment de leur ouverture ». Les offres sont conservées dans une armoire fermée à clef jusqu'à l'ouverture des offres. Cf.

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
l'ouverture des offres au public?					Document joint A-1.1
4.4. Le système d'appel d'offres pratiqué prévoit-il l'ouverture des offres en public ? Les fournisseurs sont-ils autorisés à y assister ?	✓				La séance d'ouverture des plis contenant les offres a lieu à la date limite fixée pour le dépôt des offres. La Personne Responsable des Marchés Publics, en présence des candidats ou de leurs représentants qui souhaitent être présents, ouvre les enveloppes contenant les offres (art 18, du Code des Marchés Publics - Cf. Document joint A-1.1)
4.5. Existe-t-il des critères spécifiques pour l'attribution du contrat ?	✓				L'article 17 du CMP dispose que « l'appel d'offres est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre évaluée la moins disante, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » - Cf. Document joint A-1.1
4.6. Le PE dispose-t-il d'un comité d'évaluation des offres et d'élaboration du contrat et pour les recommandations d'attribution du contrat?	✓				Une Commission d'Appel d'Offres a été créée suivant décision de la PRMP mais la version du document n'est pas officielle. Elle est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remise (art 6 du CMP)- Cf. Document joint A-4.6
4.7. La responsabilité de l'approbation finale pour l'attribution du contrat revient-elle à une personne d'un grade convenable? Mentionner le nom et le poste du responsable en question.	✓				La Personne Responsable des Marchés Publics élimine les offres non conformes et choisit l'offre évaluée la moins disante (art 18, alinéa 6 du CMP). (Cf. Document joint A-1.1)
Evaluation de risque (Appel à soumission et évaluation des offres)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Appel à soumission et évaluation des offres » a été évalué à ELEVE. Le MEEF affirme l'inexistence d'un nombre minimal de propositions valides reçues pour que l'on puisse procéder à l'évaluation des offres alors que celui-ci est prévu par l'article 22 du code de marché public en matière d'appel d'offre infructueux
5. Préparation du Bon de Commandes					
5.1 Le Bureau émet-il un bon de commandes ou un contrat pour les offres retenues?	✓				L'Article 29 du CMP prévoit que les marchés publics sont des contrats écrits. L'UGPM établit une convention (lettre de notification) signée par la PRMP au candidat dont l'offre est retenue. (Cf. Document joint -A.1)
5.2 Existe-t-il un bon de commandes standard ou un contrat standard à utiliser ? Joindre une copie du Bon de Commandes.	✓				Le site web de l'ARMP fourni les différents types de bon de commande ou contrat. (cf Document joint A-5.2)
5.3 Le PE dispose-t-il d'un système de ségrégation de tâches dans le processus de traitement des contrats?				✓	La répartition des tâches s'opère de la façon qui suit : Appel d'offres : PRMP Contrat : PRMP Suivi : Technicien Réception : PRMP et Technicien, GAC, Dépositaire ctble Règlement : ORDSec
5.4 Qui sont chargés de la préparation et de l'approbation des	✓				Préparation des bons de commande ou des contrats : UGPM Approbation : PRMP

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
bons de commande ou des contrats ?					
5.5 Les bons de commande sont-ils pré-numérotés et est-ce que le PE en garde des copies pour l'enregistrement et les dossiers ainsi que pour les paiements?	✓				Le MEEF possède un carnet à bon de commande pré numéroté, et en garde une copie. (cf. Document joint A-5.2)
Evaluation de risque (Préparation du Bon de Commande)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Préparation du Bon de Commande » a été évalué à FAIBLE. Le MEEF utilise des bons de commande standards et pré numéroté et la préparation du bon de commande découle d'une séparation appropriée de fonctions.
6. Suivi des commandes et action pour activer la livraison					
6.1 Le Service d'approvisionnement fait-il un suivi des commandes et prend-il des dispositions pour en activer la livraison pour s'assurer qu'elle se fasse dans le temps?		✓			Aucun système n'est en place pour maintenir un suivi des commandes en attente livraison. Concernant les fournitures : une relance est faite en cas de retard de livraison
6.2 Le PE prend-il livraison des commandes auprès des fournisseurs ou bien se fait livrer les commandes à son bureau ou aux sites des projets ?				✓	Le lieu de livraison est précisé dans le contrat avec le fournisseur, mais généralement au bureau du MEEF et éventuellement aux autres sites. Selon la PRMP, le ministère ne se déplace pas.
6.3 Le PE dispose-t-il des moyens de transports? Ou bien est-ce qu'il contracte des transporteurs pour lui livrer les marchandises?			✓		Cela dépend du marché et du contrat.
Evaluation de risque (Suivi des commandes et action pour activer la livraison)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Suivi des commandes et action pour activer la livraison » a été évalué à MOYEN. L'UGPM ne tient aucun système de suivi des commandes
7. Réception et Contrôle					
7.1 a) Le PE a-t-il un magasin approprié pour le stockage des marchandises ? b) Le PE a-t-il mis en place des procédures à suivre pour la réception des marchandises ?			✓		Il n'y avait pas d'achat de marchandises nécessitant le stockage dans un magasin.
7.2 a) Le PE pratique-t-il le contrôle avant livraison ? b) Le contrôle post-livraison est-il en	✓				Le contrôle se fait au moment de la réception. Le PRMP et le Contrôleur financier effectuent la comparaison entre le BC le BL à la livraison.

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
place pour s'assurer que les marchandises livrées sont conformes à la commande ?					
7.3 Y a-t-il des accusés de réception ou documents équivalents remis aux fournisseurs au moment de la livraison des marchandises ? Joindre une copie accusant réception des marchandises	✓				Un PV de réception est émis. (cf. Document joint A-7.3)
Evaluation de risque (Réception et contrôle)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Réception et contrôle » a été évalué à FAIBLE. Le MEEF prend des mesures pour assurer une réception et le contrôle adéquats des marchandises : procédures de réception, contrôle lors de la réception, PV de réception remis au fournisseur
8 Vérification de la facture et paiement					
8.1 a) Qui reçoit la facture du fournisseur et les bons de livraison ? b) Qui certifie les factures avant de procéder à leur paiement ?				✓	Le Dépositaire comptable reçoit le BL du fournisseur. Le GAC le signe et certifie l'exactitude des services faits L'Ord Sec reçoit la facture et procède au paiement.
8.2 Existe-t-il une procédure sur la comparaison des factures en termes de quantités, prix, et conditions avec les bons de commandes avant de traiter les paiements et avant de les approuver ?	✓				Le Contrôleur financier procède à la comparaison du BC avec BL. Il n'y a pas de Procédures formalisées.
8.3 Qui prend la décision finale relative à l'approbation des paiements des factures des marchandises livrées ?				✓	Après service fait (PRMP et GAC) la Décision finale est pris à partir d'un PV.
Evaluation de risque (Vérification de factures et paiement)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Vérification de factures et paiement » a été évalué à FAIBLE. La facture est soumise à des procédures de vérification avant leur paiement (Dépositaire comptable, Gestionnaire d'activités, PRMP, Ordonnateur Secondaire)
9 Enregistrement des commandes					
9.1 Le service d'approvisionnement garde-t-il des dossiers séparés pour offre ? Les offres ont-elles des numéros séquentiels? Vérifier des échantillons de dossiers d'offres.	✓				Les dossiers sont conservés par offre dans une armoire du bureau de la PRMP. Le système de classement ne prévoit de numéro séquentiel

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
9.2 Le PE garde-t-il des dossiers pour les bons de commandes ou les contrats avec des copies des documents de réception et de paiement? Vérifier des échantillons de dossiers.				✓	Les dossiers relatifs au paiement sont conservés par le comptable public
9.3 Les données relatives au□ approvisionnements sont-elles conservées dans un système de base de données sécurisé?		✓			Le suivi des marchés est effectué sur tableur EXCEL renfermant : les données relatives à l'appel d'offres (type de marche, objet, direction concernée, mode de passation, date de lancement, ouverture des plis, ...) marché (type de marché, objet, direction, mode de passation, titulaire, montant,...) mais par contre sans mot de passe pour accéder à la machine de la PRMP. Celle-ci n'a pas indiqué l'usage du SIGMP alors que c'est obligatoire.
9.4 La direction reçoit-elle des rapports périodiques sur les activités relatives au□ approvisionnements? Joindre une copie d'un rapport.		✓			La PRMP effectue de compte rendu verbal.
Evaluation de risque (Enregistrement des commandes)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « Enregistrement des commandes » a été évalué à MOYEN. Les données relatives aux approvisionnements sont à la fois archivées physiquement et tenues sous le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP). Cependant, les procédures relatives aux approvisionnements ne prévoient pas l'envoi d'un rapport périodique à la Direction.
10 Audit & information sur les irrégularités					
10.1 Le service d'approvisionnement fait-il l'objet d'un audit mené par un auditeur indépendant ? Donner le nom de l'auditeur.	✓				La Commission National des Marchés est habilitée à effectuer des contrôles à priori (pour les marchés dépassant les seuils) et à posteriori (par échantillon).
10.2 Existe-t-il des recommandations issues des rapports d'audit antérieurs ou des lettres au management qui n'ont pas encore fait l'objet de mise en œuvre ? Si oui, existe-t-il un plan de mise en œuvre des recommandations.				✓	L'entité ¹¹ a fait l'objet d'une mission de contrôle à posteriori des contrats passés durant les années 2011 et 2012. Le rapport de l'ARMP, version mars 2014 a décelé un certain nombre d'irrégularités dans les domaines ci-après : - documentation et archivage : dossiers classés par type et par nature des marchés dans un armoire. Archivage un peu désordonné. Certaines pièces manquantes lors du contrôle - documents de mise en concurrence : factures pro forma sans délai de validité des offres ni délai d'exécution. - Evaluation des offres et attribution : pour les procédures de consultation de prix restreintes (pas de décisions d'attribution et d'information des candidats retenus et non retenus) ; non respect du délai de recours et absence de décision d'attribution Sur un échantillon de 51 dossiers examinés, 49 en sont jugées non conformes, soit un taux de 96%.

¹¹ Ministère de l'Environnement, de l'écologie et des Forêts (MEEF)

Domaines d'analyse	Oui	Non	N/A	Examen	Observations/Commentaires
10.3 Have the IP advised employees, beneficiaries, and other recipients to whom to report if they suspect irregularities in the procurement process and delivery of supplies?	✓				L'Art 53 et l'Art 54 du Code des Marchés Publics permettent à l'ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics) de saisir l'Autorité Contractante et la Personne Responsable des Marchés Publics des irrégularités constatées et en cas de persistance de ces dernières en informer toute institution administrative ou judiciaire compétente pour en connaître. (cf. Document joint A-1.1)
Evaluation de risque (Audit & information sur les irrégularités)	E	M	F		Le risque lié au domaine d'analyse « <i>Enregistrement des commandes</i> » a été évalué à MOYEN. Des procédures non conformes sur un nombre non négligeable de dossiers ont été constatées par l'ARMP lors d'une mission de contrôle à posteriori.

Documents joints

Les documents joints, listés ci-après, font partie intégrante du présent rapport :

Document joint 1.1	Décret n°2014-366 du 20 mai 2014 a fixé les attributions du Ministère de l'Environnement, de l'écologie et des forêts (MEEF)
Document joint 1.2.1	Dossier MRPA : Manage Ressource Protected Area (en cours) sous l'exécution d'une ONG dénommée UCPE.
Document joint 1.2.2	Dossier NCSA : National Capacity Self Assesment pour une période de 4 ans (2008 à 2011)
Document joint 1.2.3	Dossier SLM « Stabilizing Rural Populations through improved Systems for SLM and local Governance of lands in southern Madagascar » pour une période de 5 ans : octobre 2009 au octobre 2014
Document joint 1.2.4	Dossier PE3-GEF/PNUD financé par le PNUD et GEF pour l'année 2005 au 2012
Document joint 1.3	Loi Organique n°2004 -007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances
Document joint 1.4	Lettre n° 525-09/MEF/SG/DCPSE portant la nomination DNP du MEEF.
Document joint 1.5	Organigramme projet financé par le PNUD au sein du Ministère
Document joint A-1.1	Loi N°2004 - 009 portant sur le Code des Marchés Publics
Document joint A-1.2	Curriculum Vitae de la Personne Responsable des Marchés Publics du MEEF et l'arrêté n° 01/14/MEEF portant son abrogation et sa nomination
Document joint A-2.1-a-	Guide de l'Unité de Gestion des Passations de Marchés : Cahier des Clauses Administratives Particulières
Document joint A-2.1-b-	Guide de Utilisateur sur la passation de marchés
Document joint A-2.1-c-	Guide de la Personne Responsable des Marchés Publics
Document joint A-2.2-a-	Cahier des Clauses Administratives Générales - Fournitures
Document joint A-2.2-b-	Cahier des Clauses Administratives Générales – Prestations intellectuelles
Document joint A-2.2-c-	Cahier des Clauses Administratives Générales - Travaux & Guide de la Commission d'Appel d'Offres
Document joint A-3.1	Liste de fournisseurs 2012-2013-2014 du MEEF
Document joint A-3.3	Décision N°20/10/MEEF du 09 novembre 2010 portant l'abrogation et la nomination des membres de l'unité de gestion de passation des marchés du MEEF
Document joint A-4.1-	Documents types : Des modèles de Dossier d'Appel d'Offre et consultation de prix, lettre d'invitation
Document joint A-4.6-a-	Lettre n° 033/14/MEEF/SG/DAF du 25 septembre 2014 ayant comme objet le renouvellement des membres de la CAO
Document joint A-4.6-b-	Décision N° /14/MEF/PRMP portant nomination des membres de la Commission d'Appel d'offres (non officiel)
Document joint A-4.6-c-	Lettre N° 097 /14 /MEEF/SG/DPPSE du 09 octobre 2014 portant nomination d'un représentant de la Direction de la Planification, de la Programmation et du Suivi-Evaluation, Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts, membre de la Commission d'Appel d'offres.
Document joint A-4.6-d-	Décret 2006-344 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'offres.
Document joint A-5.2-a-	Exemple de Bon de commande.
Document joint A-7.3	Procès verbal de réception Fourniture datant du 22 juillet 2014
Document joint A-7.3	Exemple de Procès verbal de réception « service »