

INSPECTION GENERALE DES FINANCES  
~~~~~  
INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
~~~~~

**AUDIT DE LA GESTION DES RESSOURCES DU FONDS  
D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES (FADeC)  
AU TITRE DE L'EXERCICE 2017**

**SYNTHESE NATIONALE**

Janvier 2019

**TABLE DES MATIERES :**

LISTE DES TABLEAUX : .....	IV
LISTE DES FIGURES : .....	V
LISTE DES ABREVIATIONS .....	VI
RESUME EXECUTIF .....	VII
INTRODUCTION.....	1
<b>1. ETAT DES TRANSFERTS FADEC, GESTION ET NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS .....</b>	<b>6</b>
1.1 SITUATION D'EXECUTION DES TRANSFERTS FADEC.....	6
1.1.1 <i>Les crédits de transfert mobilisés par les Communes au titre de la gestion</i> .....	6
1.1.2 <i>Situation de l'emploi des crédits disponibles</i> .....	9
1.1.3 <i>Niveau d'exécution financière des ressources de transfert</i> .....	17
1.1.4 <i>Marchés non soldés au 31 Décembre 2017</i> .....	23
1.1.5 <i>Traçabilité des ressources et dépenses FADEC dans les comptes et qualité de la gestion budgétaire</i> .....	24
1.1.6 <i>RESPECT DES DATES DE MISE A DISPOSITION PREVUES DES RESSOURCES FADEC</i> .....	29
1.2 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES FADEC TRANSFEREES .....	33
1.2.1 <i>Connaissance par le RP des ressources transférées, information du Maire et comptabilisation</i> .....	33
1.2.2 <i>Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses</i> .....	33
1.2.3 <i>Délais d'exécution des dépenses</i> .....	33
1.2.3.1 <i>Délai de liquidation et de mandatement de l'ordonnateur</i> .....	33
1.2.3.2 <i>Délais de paiement du comptable</i> .....	34
1.2.3.3 <i>Délai total des paiements</i> .....	34
1.2.4 <i>Tenue correcte des registres</i> .....	34
1.2.5 <i>Tenue correcte de la comptabilité matière</i> .....	35
1.2.6 <i>Transmission des documents de gestion et des situations périodiques sur l'exécution du FADEC</i> .....	35
1.2.7 <i>Classement des documents comptables et de gestion budgétaire</i> .....	35
1.2.8 <i>Archivage des documents comptables au niveau de la RP</i> .....	36
<b>2. PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET EXECUTION DES REALISATIONS FINANCEES SUR RESSOURCES FADEC .....</b>	<b>37</b>
2.1 PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION .....	37
2.2 AFFECTATION ET UTILISATION DES RESSOURCES FADEC .....	37
2.3 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS .....	42
2.4 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES.....	44
2.5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	46
2.5.1 <i>NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES</i> .....	46
2.5.2 <i>Contrôle des ouvrages et constats sur l'état des infrastructures visitées</i> .....	48
2.5.2.1 <i>Contrôle périodique des travaux</i> .....	48
2.5.2.2 <i>Constat de visite</i> .....	48
2.5.2.3 <i>Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADEC</i> .....	50
<b>3. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES</b> .....	<b>52</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES.....	53
3.1.1 <i>Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés</i> .....	53
3.1.2 <i>Respect des seuils de passation des marchés publics</i> .....	53
3.1.3 <i>Respect des seuils de contrôle et d'approbation (seuils de compétence) des marchés publics</i> .....	54
3.1.4 <i>Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics</i> .....	54
3.1.5 <i>Conformité des documents de passation des marchés</i> .....	55
3.1.5.1 <i>Conformité des DAO et marchés aux modèles types</i> .....	55
3.1.5.2 <i>Conformité de l'avis d'appel d'offres</i> .....	55
3.1.5.3 <i>Appréciation de la conformité du PV d'ouverture des offres</i> .....	56
3.1.5.4 <i>Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés</i> .....	56
3.1.6 <i>Effectivité du contrôle de la CCMP / DNCMP</i> .....	56
3.1.7 <i>Approbation des marchés par la tutelle</i> .....	57
3.1.8 <i>Respect des délais de procédures</i> .....	57
3.1.9 <i>Situation et régularité des marchés de gré à gré</i> .....	60
3.1.10 <i>Situation et régularité des marchés passés en dessous des seuils de passation</i> .....	62

3.2	RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES.....	62
3.2.1	<i>Enregistrement des contrats/marchés.....</i>	62
3.2.2	<i>Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques.....</i>	62
3.2.3	<i>Recours à une maîtrise d'œuvre.....</i>	63
3.2.4	<i>Respect des délais contractuels.....</i>	63
3.2.5	<i>Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....</i>	63
<b>4</b>	<b>FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE .....</b>	<b>65</b>
4.1	FONCTIONNEMENT DES ORGANES ELUS .....	65
4.1.1	<i>Existence et fonctionnement des commissions communales.....</i>	65
4.1.2	<i>Contrôle des actions du Maire par le Conseil Communal.....</i>	66
4.2	ORGANISATION, FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ET NIVEAU DE MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE .....	67
4.2.1	<i>Niveau d'organisation des services-clés communaux.....</i>	67
4.2.2	<i>Niveau d'organisation de la Recette-perception.....</i>	75
4.2.3	<i>Existence et niveau de mise en œuvre du manuel de procédures actualisé intégrant les processus-clé de travail.....</i>	77
4.2.4	<i>Existence et fonctionnement des organes de Passation des Marchés Publics.....</i>	78
4.2.5	<i>Existence et fonctionnement de l'organe de contrôle des Marchés Publics.....</i>	79
4.2.6	<i>Exercice par le Secrétaire Général de son rôle de coordonnateur des services communaux.....</i>	80
4.2.7	<i>Respect des procédures en matière d'approbation des actes par la tutelle.....</i>	80
4.3	MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS ET CONTROLES TECHNIQUES EXTERNES.....	80
4.3.1	<i>Traçabilité des activités de suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles techniques externes.....</i>	80
4.3.2	<i>Mise en œuvre des recommandations d'audits/contrôles et principales améliorations notées.....</i>	81
4.4	COMMUNICATION ET PARTICIPATION CITOYENNE .....	82
4.4.1	<i>Accès à l'information.....</i>	82
4.4.2	<i>Reddition de compte.....</i>	83
<b>5</b>	<b>EVOLUTION DES PERFORMANCES ET DU RESPECT DES NORMES ET BONNES PRATIQUES.....</b>	<b>84</b>
5.1	PERFORMANCES DES COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2017.....	84
5.2	VALEUR MONETAIRE D'UN POINT DE LA NOTE DE PERFORMANCE .....	91
5.3	EVOLUTION DES PERFORMANCES DEPUIS 2013 .....	92
5.4	EVOLUTION DU RESPECT DES NORMES DE L'AUDIT .....	97
<b>6</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>102</b>
6.1	MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS .....	102
6.1.1	<i>Recommandations adressées aux Communes.....</i>	102
6.1.2	<i>Mise en œuvre des recommandations adressées aux acteurs du niveau central et déconcentré.....</i>	103
6.2	NOUVELLES RECOMMANDATIONS 2017 .....	107
6.2.1	<i>Recommandations adressées aux acteurs du niveau communal.....</i>	108
6.2.2	<i>Recommandations pour le niveau central.....</i>	118
6.2.3	<i>Recommandations spécifiques.....</i>	121
<b>CONCLUSION</b>	<b>.....</b>	<b>123</b>

## LISTE DES TABLEAUX :

<u>TABLEAU 1</u> : APPARTENANCE DES AUDITEURS AUX STRUCTURES CHARGÉES DE L'AUDIT .....	1
<u>TABLEAU 2</u> : LES TRANSFERTS FADeC AFFECTÉS ET NON AFFECTÉS REÇUS PAR LES COMMUNES AU COURS DE LA GESTION .....	6
<u>TABLEAU 3</u> : LES CRÉDITS FADeC DISPONIBLES EN 2017 (HORS FADeC NON AFFECTÉ FONCTIONNEMENT) .....	8
<u>TABLEAU 4</u> : NIVEAU D'EXECUTION FINANCIÈRE DES NOUVEAUX ENGAGEMENTS PAR SOURCE DE FINANCEMENT .....	11
<u>TABLEAU 5</u> : MARCHES NON SOLDÉS EN DÉBUT 2017 .....	15
<u>TABLEAU 6</u> : ANCIENS MARCHES NON SOLDÉS ET RESTES À MANDATER FIN 2016 ET 2017 .....	17
<u>TABLEAU 7</u> : RESSOURCES ET EMPLOIS 2017 DES CRÉDITS FADeC (SANS PSDCC COMMUNAUTÉS) .....	18
<u>TABLEAU 8</u> : NIVEAU D'EXECUTION DES RESSOURCES FADeC DISPONIBLES.....	19
<u>TABLEAU 9</u> : MARCHES NON SOLDÉS AU 31 DÉCEMBRE 2017 .....	24
<u>TABLEAU 10</u> : DATES NORMALES D'EXECUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADeC INVESTISSEMENT NON AFFECTÉ .....	29
<u>TABLEAU 11</u> : DATES NORMALES D'EXECUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADeC INVESTISSEMENT AFFECTÉ .....	30
<u>TABLEAU 12</u> : RETARD DANS LA MISE À DISPOSITION DES TRANCHES FADeC NON AFFECTÉ.....	30
<u>TABLEAU 13</u> : DÉLAI D'EXECUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADeC NON AFFECTÉ .....	30
<u>TABLEAU 14</u> : RETARDS DANS LA MISE À DISPOSITION DES TRANSFERTS FADeC AFFECTÉ .....	31
<u>TABLEAU 15</u> : DÉLAI D'EXECUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADeC AFFECTÉ .....	32
<u>TABLEAU 16</u> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2017 PAR SECTEUR .....	37
<u>TABLEAU 17</u> : SECTEURS PRIORITAIRES DES INVESTISSEMENTS FADeC DES GESTIONS 2013 À 2017 .....	38
<u>TABLEAU 18</u> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2017 PAR NATURE.....	39
<u>TABLEAU 19</u> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2017 PAR TYPE D'OUVRAGE .....	40
<u>TABLEAU 20</u> : NIVEAU D'AVANCEMENT (AU 31 DÉCEMBRE 2017) DES RÉALISATIONS EN COURS EN 2017 .....	42
<u>TABLEAU 21</u> : <b>LISTE DES CHANTIERS DÉMARRÉS EN 2017 ET ABANDONNÉS OU CESSATION DE TRAVAUX</b> .....	43
<u>TABLEAU 22</u> : RÉALISATIONS INÉLIGIBLES ENGAGÉES EN 2017.....	45
<u>TABLEAU 23</u> : INFRASTRUCTURES NON FONCTIONNELLES APRÈS LA RÉCEPTION PROVISOIRE OU UTILISÉES À D'AUTRES FINS. ..	46
<u>TABLEAU 24</u> : LISTE DES MALFAÇONS ET AUTRES PROBLÈMES CONSTATÉS LORS DES VISITES .....	50
<u>TABLEAU 25</u> : MARCHES SUPÉRIEURS AUX SEUILS DE COMPÉTENCE .....	54
<u>TABLEAU 26</u> : <b>DÉLAI MOYEN DE PROCÉDURES PAR DÉPARTEMENT</b> .....	59
<u>TABLEAU 27</u> MARCHES DE GRE À GRE IRRÉGULIERS.....	60
<u>TABLEAU 28</u> : EXISTENCE JURIDIQUE ET FONCTIONNALITÉ DES COMMISSIONS PERMANENTES OBLIGATOIRES .....	65
<u>TABLEAU 29</u> : COMPTES RENDUS PRÉSENTÉS AUX CONSEILS COMMUNAUX.....	66
<u>TABLEAU 30</u> : PROFIL DES CHEFS DE SERVICES ET AUTRES RESPONSABLES D'ORGANES IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DE DÉPENSES FADeC .....	67
<u>TABLEAU 31</u> : PART DES COMMUNES DONT LES CHEFS DE SERVICES NE DISPOSENT D'AUCUN COLLABORATEUR QUALIFIÉ. ....	75
<u>TABLEAU 32</u> : PROFIL DU RP ET DES COLLABORATEURS IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DE DÉPENSES FADeC .....	75
<u>TABLEAU 33</u> : RÉCAPITULATIF SUR L'EXISTENCE ET LA FONCTIONNALITÉ DES ORGANES DE PASSATION ET DE CONTRÔLE DES MARCHES PUBLICS .....	79
<u>TABLEAU 34</u> : NOTES DE PERFORMANCE MOYENNES OBTENUES PAR LES COMMUNES EN 2017 .....	85
<u>TABLEAU 35</u> : VALEUR MONÉTAIRE D'UN POINT DE LA NOTE DE PERFORMANCE .....	92
<u>TABLEAU 36</u> : COMMUNES AYANT OCCUPÉ AU MOINS 3 FOIS LES RANGS ÉLEVÉS OU BAS.....	97
<u>TABLEAU 37</u> : NORMES ET BONNES PRATIQUES LES MOINS RESPECTÉES .....	99
<u>TABLEAU 38</u> : COMMUNES AVEC TAUX ÉLEVÉS ET FAIBLES DE RESPECT DES NORMES .....	100
<u>TABLEAU 39</u> : TAUX DE RESPECT DES NORMES PAR LES RP .....	100
<u>TABLEAU 40</u> : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2016 POUR LE NIVEAU CENTRAL ET DÉCENTRÉ ...	104
<u>TABLEAU 41</u> : CONTRÔLES APPROFONDIS ET AUTRES MESURES SPÉCIFIQUES RECOMMANDÉES PAR LES AUDITEURS .....	121
<u>TABLEAU 42</u> : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES NOUVELLES RECOMMANDATIONS .....	108

## LISTE DES FIGURES :

FIGURE 1: ÉVOLUTION DES TRANSFERTS ET REPORTS DEPUIS 2013 .....	9
FIGURE 2: RESSOURCES DISPONIBLES POUR ENGAGEMENT ET MONTANTS ENGAGÉS MENSUELLEMENT .....	13
<b>FIGURE 3 : REPARTITION DES MARCHES PASSÉS EN 2017 SELON LE MODE DE PASSATION .....</b>	<b>53</b>
FIGURE 4: PROFIL DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE MAIRIE EN 2017 .....	70
FIGURE 5: PROFIL DES C/SAF ET D/AF DES COMMUNES EN 2017 .....	71
FIGURE 6: PROFIL DES C/ST ET D/ST DES COMMUNES EN 2017 .....	72
FIGURE 7 : ÉVOLUTION DES NOTES DE PERFORMANCES DES COMMUNES DEPUIS L'AUDIT 2013 .....	92
FIGURE 8 : MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2016 PAR LES COMMUNES .....	102

## LISTE DES ABREVIATIONS

<b>ABERME</b>	Agence Béninoise d'Electrification Rurale et de Maitrise d'Énergie
<b>AC</b>	Autorité Contractante
<b>ARMP</b>	Autorité de Régulation des Marchés Publics
<b>BTR</b>	Bordereau de Transfert de Recettes
<b>BTP</b>	Bâtiment Travaux Public
<b>CEG</b>	Collège d'Enseignement Général
<b>CC</b>	Conseil Communal
<b>CCMP</b>	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
<b>CMPDSP</b>	Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin
<b>CONAFIL</b>	Commission Nationale des Finances Locales
<b>CPMP</b>	Commission de Passation des Marchés Publics
<b>C/SAF</b>	Chef Service des Affaires Financières
<b>C/ST</b>	Chef Service Technique
<b>C/SPDL</b>	Chef Service de la Planification et du Développement Local
<b>DAO</b>	Dossier d'Appel d'Offres
<b>DNCMP</b>	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
<b>DGTCP</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>FADeC</b>	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>FENU</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
<b>FiLoc</b>	Base de données « Finances Locales » du Secrétariat Permanent de la CONAFIL
<b>HIMO</b>	Haute Intensité de Main d'Œuvre
<b>HT</b>	Hors Taxes
<b>IGAA</b>	Inspection Générale des Affaires Administratives
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>IGE</b>	Inspection Générale d'Etat
<b>MDGL</b>	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
<b>MdP</b>	Manuel de Procédures
<b>MEF</b>	Ministère de l'Économie et des Finances
<b>MEMP</b>	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
<b>MERPMDER</b>	Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières et du Développement des Énergies Renouvelables (MERPMDER)
<b>MESTFP</b>	Ministère de l'Enseignement Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle
<b>MP</b>	Mandat de Paiement
<b>MS</b>	Ministère de la Santé
<b>NTIC</b>	Nouvelle Technologie d'Information et de Communication
<b>PAD</b>	Plan Annuel de Développement
<b>PAI</b>	Plan Annuel d'Investissement
<b>PDC</b>	Plan de Développement Communal
<b>PM</b>	Passation des Marchés
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPEA</b>	Programme Pluri annuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement
<b>PPPMP</b>	Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Public
<b>PRMP</b>	Personne Responsable des Marchés Publics
<b>PTA</b>	Plan de Travail Annuel
<b>PV</b>	Procès-verbal
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>RF</b>	Receveur des Finances
<b>RP</b>	Receveur Percepteur ou Recette Perception
<b>S/PRMP</b>	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
<b>TdR</b>	Termes de Références
<b>TTC</b>	Toute Taxe Comprise

## RESUME EXECUTIF

Ce rapport présente les résultats de l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du FADeC au titre de la gestion 2017. Il est réalisé en application de l'article 11 du décret n° 2008-276 portant création du FADeC qui stipule que « les Communes et structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives ». A cet effet, 26 commissions mixtes, composées d'auditeurs relevant de ou commis par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Administratives ont réalisé l'audit de la gestion faite courant 2017 des ressources du FADeC transférées aux 77 Communes.

### Déroulement de l'audit FADeC 2017, innovations et améliorations

L'audit FADeC 2017 s'est déroulé en 3 grandes phases, à savoir

**1. une phase préparatoire (Mars à Juillet 2018)** comprenant : (i) la collecte des données des Communes sur les ressources FADeC disponibles et leur utilisation, (ii) la vérification, par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL, des données transmises par les Communes, (iii) l'actualisation du cahier des charges des auditeurs et des outils de vérification, (iv) une mission d'audit anticipée dans cinq Communes afin d'évaluer le référentiel et les outils, (v) l'appropriation du référentiel ainsi qu'un échange sur les questions méthodologiques au cours d'une retraite des auditeurs, (vi) la mise en place des moyens financiers et logistiques pour la phase terrain.

**2. une phase de terrain** consacrée aux travaux de contrôle dans les Communes pour une durée de dix (10) jours par Commune (du 6 Août au 8 Octobre 2018).

**3. une phase de rédaction des rapports** (Septembre 2018 à Janvier 2019) qui comporte (i) la rédaction des rapports d'audit par les commissions mixtes, (ii) l'établissement des notes de performance (iii) la transmission des rapports provisoires (avec tableaux des notes de performance) aux communes pour contre-observations, (iv) la constitution d'une équipe de « relecteurs » (IGAA, IGF) et validation de la méthodologie de contrôle-qualité des rapports d'audit, (v) le contrôle qualité des rapports d'audit, (iv) la rédaction de la présente synthèse nationale de l'audit FADeC 2017 par le SP CONAFIL.

Au titre des innovations de la présente édition d'audit, on peut citer :

- La prise en compte, dans la répartition du travail, des nécessités de la relecture des rapports d'audit. Les inspecteurs affectés à cette tâche (6) ont moins de Communes à auditer afin de les libérer tôt pour le contrôle qualité ;
- L'augmentation du nombre de binômes d'auditeurs afin de rester dans une limite de 3 communes et 30 jours de terrain par binôme.
- L'amélioration de la « Liste des marchés actifs », tableau Excel administré aux communes en début de la phase préparatoire ;
- La transposition en Excel des tableaux de mise en œuvre des recommandations, ce qui permet le calcul automatique de certains taux ;
- L'élargissement de l'audit anticipé à cinq communes (contre deux en 2017) ;
- Un traitement systématique des contre-observations par les auditeurs, dans le cadre de la relecture ;
- La mise à jour des critères de performances : introduction d'un nouveau volet « Exécution des commandes publiques » et prise en compte de la « Qualité du compte administratif et de la traçabilité des transferts ».

## **Etat des transferts FADeC, gestion et niveau de consommation des crédits**

### Situation des transferts et reports de crédit FADeC et de leur utilisation

Les ressources FADeC mobilisées par les Communes en 2017 (sans FADeC fonctionnement non affecté) s'élèvent à 65 241 146 614 FCFA, composés de 30 719 106 755 FCFA de reports de crédit et de 34 522 039 859 FCFA de nouveaux transferts (base BTR). Ce dernier montant comporte les ressources transférées au titre de l'année 2016 d'un montant de 5 616 970 495 FCFA.

Les nouveaux transferts 2017 (base ASTER) affichent un recul d'environ 15 % par rapport au montant de l'année 2016 (34,8 Milliards FCFA, y compris PSDCC communautés) ; les reports s'élèvent à 30 719 106 755 Milliards FCFA au 1er Janvier 2017 (contre 29,127 Milliards FCFA au 1er Janvier 2016).

Contrairement à 2016, tous les Ministères sectoriels qui avaient annoncé des transferts les ont effectués, même si parfois cela se fait avec beaucoup de retard. Ainsi, en dehors du FADeC non affecté, les Communes ont reçu jusqu'à 13 transferts affectés, la plupart en deux tranches.

Les crédits disponibles pour engagement (50,2 Milliards FCFA, dont 15,7 Milliards FCFA de crédits reportés) ont servi à la prise de 1 501 nouveaux engagements pour un montant de 25,7 Milliards FCFA. Un peu moins de la moitié de ces crédits disponibles sera donc reportée sur l'année 2018. Le FADeC investissement non affecté compte pour 70% dans le montant de nouveaux engagements.

Vu dans l'ensemble, les crédits non engagés fin 2016 ont été complètement résorbés en 2017, mais la situation varie d'un FADeC à un autre et d'une Commune à une autre.

Les crédits engagés non mandatés en début 2017 ont été décaissés à hauteur de 10,5 Milliards FCFA ; 4,5 Milliards ont donc été reportés sur 2018 pour les marchés d'avant 2017 qui n'ont pas pu être soldés pendant l'exercice audité.

En dehors de 1 501 nouveaux engagements pris en 2017, un total de 1 435 marchés/contrats signés en 2016 et avant étaient actifs au cours de la gestion. Les communes ont pu clôturer plus de la moitié de ces anciens marchés ainsi qu'un tiers des nouveaux marchés, si bien qu'elles démarrent la gestion 2018 avec 1 476 marchés non soldés et un reste à mandater de 18,3 Milliards FCFA.

Les niveaux de consommation des ressources varient beaucoup d'un FADeC à un autre : En termes d'engagement, ils sont les plus élevés pour les FADeC MEMP investissement (83%) et le FADeC non affecté investissement (80%, y compris PSDCC communes). Ils restent faibles pour les FADeC Agriculture (19%), FADeC Eau (10%), FADeC Sport (12%) et FADeC Tourisme (8%). Les taux de mandatement et de paiement affichent la même dynamique : 50% pour le FADeC MEMP investissement, 44% pour le FADeC non affecté investissement, entre 3 et 11% pour les autres FADeC affectés cités.

Onze Communes ont engagé plus qu'elles n'ont de ressources disponibles (tous FADeC confondus) et 27 (contre 6 en 2016) affichent un taux d'engagement inférieur à 50 %.

Le ralentissement dans la consommation des crédits trouve une explication partielle dans le retard des transferts. Ceux arrivés au cours du dernier trimestre 2017 représentent 70% du montant des crédits non engagés au 31 Décembre 2017.

Pour le FADeC non affecté, cette situation est le fait de la suspension des transferts aux Communes qui ne disposent pas de PDC valide - c'est la grande majorité. Seulement 13 communes ont un PDC en cours de validité en début 2017 et celles-ci reçoivent les tranches du FADeC non affecté avec seulement quelques jours de retard (par rapport aux dates prévues dans le Manuel de Procédures). La plupart des autres doivent attendre le dernier trimestre 2017 pour recevoir les trois tranches à la fois.

Le FADeC affecté n'est pas concerné par cette suspension, pourtant les transferts affichent des retards allant de 33 à plus de 100 jours (selon les Ministères) par rapport aux dates prévues dans le Manuel de Procédures. Ces retards prennent leur origine dans le mandatement tardif des transferts par les Ministères ; une fois les mandats transmis au Trésor, les étapes de la procédure de transfert se déroulent dans des délais raisonnables, avec seulement quelques jours de retards par rapport aux délais fixés dans le Manuel de Procédures.

La traçabilité des ressources et dépenses FADeC dans les comptes des communes reste largement perfectible : seulement 20 % d'entre elles présentent les transferts reçus avec le détail nécessaire dans leurs Comptes Administratifs (CA). Les annexes dudit compte prescrites par la note de cadrage budgétaire existent dans 60 % des communes, mais seulement 37% d'entre elles en élaborent la totalité. Les soldes par source de financement ne figurent que dans 36 % des CA et ces soldes sont rarement concordants avec les soldes arrêtés par l'audit précédent ou établis par la CONAFIL après exploitation des données fournies par les communes. Toutefois, le résultat atteint constitue déjà un effort appréciable de la part des Communes, vu le fait que la note de cadrage budgétaire n'était pas en vigueur au moment de l'établissement des budgets 2017.

### Gestion comptable et financière des ressources mobilisées

La gestion comptable (par les RP) des ressources FADeC est globalement acceptable. Cependant, quelques insuffisances persistent dont la plus importante est la non tenue à jour du registre auxiliaire FADeC par le RP (environ 20% des RP). D'autres insuffisances constatées concernent moins de 10% des RP : transmission des BTR sans correspondance officielle, contrôles de routine non systématiques, rejets des mandats sans motifs écrits.

Les paiements comptables se font en moyenne en 5 jours ouvrables, donc largement en dessous des 11 jours prévus par le Manuel de Procédures.

En revanche, la phase administrative des paiements n'est accomplie dans les 5 jours ouvrables prévus par le Manuel de Procédures que dans 51% des communes – ce qui constitue pourtant une amélioration (31% en 2016).

Quant à la gestion des ressources FADeC par l'ordonnateur (les Communes), l'audit révèle un recul dans la tenue des registres qui n'est acceptable que dans 74% des Communes, suivant le registre en question (registre des engagements, des mandats et auxiliaire FADeC). On note en revanche une amélioration dans la tenue de la comptabilité matières : 51% des communes ont nommé un comptable matières qualifié (contre 39% en 2016) et les documents de la comptabilité matières existent dans 42% des communes (souvent sous d'autres noms) ; or comme les années précédentes, le registre, inventaire ou sommier du patrimoine immobilier reste l'exception.

Le classement des documents comptables (au niveau du C/SAF) et techniques (au niveau du C/ST) est acceptable dans respectivement 85 et 67% des Communes ; 71 % d'entre elles disposent d'un archivage acceptable, contre 59% en 2016.

### **Planification, programmation et exécution des réalisations financées sur ressources FADeC**

La gestion 2017 a été particulière dans le sens que 64 Communes ne disposaient pas d'un PDC en vigueur en début d'année ; les projets entamés sont souvent ceux non réalisés du PDC 2<sup>ème</sup> génération. Dans 23% des communes, les réalisations entamées en 2017 ne sont pas toutes prévues dans le PAI ; toutefois, toutes les communes les prévoient en exhaustivité dans leurs budgets d'investissements.

Les secteurs qui attirent le plus de ressources FADeC sont toujours les Enseignements maternel et primaire (27% du montant engagé 2017), l'administration locale (19%), la santé (12%) les pistes rurales (9%) et les équipements marchands (7%).

Les 1 501 marchés signés en 2017 ont permis de construire plus de 1 000 infrastructures, dont 220 modules de classes, 84 bâtiments dans divers centres de santé ou dispensaires, 53 bureaux d'arrondissement, 49 blocs de boutiques, 38 bâtiments administratifs (ou extensions) dans les mairies etc. En matière de travaux publics, on dénombre l'ouverture ou

l'aménagement de 117 pistes et 20 ouvrages de franchissement ou caniveaux.

Environ 41% des marchés signés en 2017 sont encore en cours de réalisation à la fin de l'année, 57% ont été réceptionnés provisoirement ou définitivement ; 19 cas d'abandon ou de cessation des travaux (1,27%) sont signalés.

Les auditeurs ont identifié 12 nouveaux marchés en 2017 dont l'objet est inéligible pour un montant de 88 Millions FCFA au total. Le recul des dépenses inéligibles continue : en 2017, leur montant ne présente que 0,35% du montant total engagé sur FADeC, après 2,19% en 2016 et 5% en 2015, et cela sans que les critères d'inéligibilité n'aient changé.

Dans 13 Communes, 23 infrastructures non fonctionnelles (après leur réception provisoire) ont été repérées ; le défaut d'équipement et de personnel sont les raisons les plus souvent évoquées. Des malfaçons de différentes sortes ont été constatées lors des visites des infrastructures ; toutefois, le nombre des Communes où les auditeurs n'ont pas constaté de malfaçons est passé de 20 en 2016 à plus de 30 en 2017.

### **Respect des procédures de passation des marchés et d'exécution des commandes publiques**

Avec 785 marchés sur les 1 501 engagements signés en 2017, l'appel d'offres ouvert est le mode de passation le plus utilisé. Viennent ensuite les demandes de cotation (38%). La part des marchés gré à gré reste à son niveau bas (1,53%, après 1,38% en 2016). Comme les années précédentes, les seuils de passation des marchés et les seuils de compétence sont généralement respectés. Or un « saucissonnage » des marchés a été décelé dans une quinzaine de Communes.

Toutes les Communes ont élaboré leur plan prévisionnel de passation des marchés et l'ont fait valider par leur CCMP, mais seulement 92% l'ont publié sur le portail SIGMAP, ensemble avec l'Avis Général de Passation des Marchés. Le taux de publication sur le SIGMAP des Avis d'appel d'offres a également baissé, de 51% de Communes en 2016 à 39% en 2017. Les responsables communaux justifient ce recul par la non accessibilité du site pendant plusieurs mois, aux difficultés d'accès à un bon débit d'internet etc. Des problèmes techniques sont également évoqués pour justifier la non publication des avis d'attribution ; seulement 8% des Communes les ont publiés sur le site.

L'information par écrit des soumissionnaires non retenus s'est encore plus généralisée (92% des communes, contre 87% en 2016).

Les différents documents élaborés dans le cadre de la passation des marchés (Avis d'appel d'offres, DAO, PVs d'ouverture des offres, avis d'attribution ...) sont conformes aux normes dans des proportions de 78 à 95%. Les avis de la CCMP sur les DAO, les rapports d'analyse et PVs d'attribution existent presque partout, mais leur pertinence laisse souvent à désirer.

La Tutelle contrôle pratiquement tous les marchés au-dessus du seuil de passation mais une douzaine de Communes n'a pas attendu en 2017 cette approbation avant de démarrer l'exécution des marchés. Sept Préfectures ont respecté le délai d'approbation de 15 jours, le délai moyen des 12 Préfectures (15,55 jours) est proche de la norme (15 jours) et bien inférieur à ceux des années précédentes (23 jours en 2016, 21 jours en 2015).

La durée moyenne de la procédure de PM (du dépôt des offres jusqu'à la notification définitive du marché) a baissé : 103 jours en 2017 pour les marchés contrôlés, après 111 jours en 2016 et 107 jours en 2015 ; elle reste toujours supérieure à la norme de 90 jours.

Sur les 23 marchés de gré à gré passés en 2017, seulement 2 ont reçu l'autorisation de la DNCMP. Une commune récidive en matière de gestion des commandes publiques en régie, pendant que ce mode n'est pas autorisé par le manuel de procédures FADeC.

Les marchés en dessous du seuil de passation ont été attribués dans 91% des Communes selon la procédure de demandes de cotation (81% en 2016).

Quant à l'exécution des marchés, les auditeurs ont noté la généralisation de l'enregistrement des contrats et la régularité de la phase administrative dans 90% des Communes (en termes de complétude des pièces justificatives accompagnant les mandats). Un quart des communes qui ont réalisé des ouvrages non standards (bâtiments administratifs, adductions d'eau potable, pistes, aménagements ...) n'ont pas recouru à une maîtrise d'œuvre externe, comme le recommande le Manuel de Procédures. Les travaux des ouvrages standards sont généralement contrôlés par le Service Technique de la Mairie ou par un contrôleur indépendant ; sur 10% des chantiers échantillonnés, aucune preuve d'un contrôle quelconque n'a été trouvée.

Le respect des délais contractuels ne s'est pas amélioré : 60% des marchés passés par appel d'offres (58% en 2016) affichent un dépassement du délai contractuel ; dans 36% des Communes (32% en 2016), le Maire a pris des mesures pour régler la situation. Toutefois, l'application des pénalités de retard reste une exception.

La moitié des 24 communes qui ont passé un avenant en 2017 ont recouru à l'autorisation de la DNCMP avant la signature. Ce qui présente une légère amélioration (31 % en 2016).

### **Fonctionnement de l'institution communale**

Deux Conseils communaux n'ont pas pu tenir, l'un la 2<sup>ème</sup> session et l'autre la 4<sup>ème</sup> session. Dans les autres Communes, les quatre sessions ordinaires du Conseil Communal ont été tenues avec des retards notés dans 3 communes pour la 1<sup>ère</sup> session, 2 communes pour la 2<sup>ème</sup> session, 3 communes pour la 3<sup>ème</sup> session et 12 Communes pour la 4<sup>ème</sup> session.

On note une nette amélioration du fonctionnement des commissions permanentes : sur 231 commissions qui existent réglementairement, 189 ont été fonctionnelles en 2017, contre 151 en 2016. Le nombre de rapports produits a évolué considérablement et ces rapports sont en règle générale présentés en session du Conseil Communal et adoptés.

65 Maires (contre 61 en 2016 et 21 en 2015) ont soumis un rapport écrit à chaque session ordinaire du Conseil Communal, un seul Maire n'a soumis aucun rapport, les 11 autres ont soumis entre un et trois rapports.

L'analyse des ressources humaines des services et organes de la Mairie impliquées dans la chaîne de dépenses FADeC montre en général une assez bonne adéquation entre les profils des titulaires et les exigences du poste, sauf pour les Secrétaires Généraux dont 55% n'ont pas une formation relevant de l'administration ou de la décentralisation. Le nombre de collaborateurs qualifiés par chef de service a encore baissé : de 1,59 agents en moyenne (2016) à 1,43 agents (2017).

Au niveau des RP, on observe également une bonne adéquation profil/poste (100 % catégories A ou B, 85% diplômés en finances, banques, comptabilité, Trésor ou autre domaine pertinent) mais aussi une pénurie de collaborateurs qualifiés : 36 % des RP (contre 42 en 2016) travaillent sans collaborateur qualifié.

Les organes de passation et de contrôle des marchés publics existent dans l'ensemble des Communes mais leur fonctionnalité laisse parfois à désirer. Dans seulement 59% des Communes p.ex., le fonctionnement du Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics est jugé bon ; les Cellules de Contrôle des Marchés Publics ne contrôlent pas les marchés passés par demande de cotation et leurs membres n'ont souvent pas le profil requis.

Les Maires continuent d'éprouver de grandes difficultés à trouver des juristes ou experts en passation des marchés parmi leurs staffs, raison pour laquelle la composition des organes de passation ou de contrôle des marchés ne satisfait souvent pas aux textes.

La coordination des services communaux par le Secrétaire Général est jugée bonne dans 80% des Communes (75% en 2016 ; 48% en 2015). Les réunions des chefs de services se tiennent plus régulièrement que dans le passé, mais ne sont pas encore une instance de suivi des activités vers l'atteinte des objectifs annuels. Seulement 61% des SG sont impliqués dans le contrôle des affaires financières et domaniales de leur Commune.

L'absence d'un Manuel de Procédure reste l'une des principales lacunes dans la gestion des Mairies. Seulement une minorité (45%) en disposent et parmi elles, seulement 24% le mettent en œuvre. De surcroît, là où ce Manuel existe, il est souvent incomplet et désuet.

L'accès aux informations sur la gestion de la Commune s'est légèrement amélioré, avec l'existence d'un tableau d'affichage dans 75% des Communes, un service d'information et de documentation fonctionnel (76% des Communes) ainsi que l'existence d'une salle de documentation où le public peut consulter les documents de gestion (36% des Communes). En 2017, seulement 3,9% des Maires (contre 20% en 2016 et 54% en 2015), n'ont pu organiser au moins une séance de reddition de compte. La participation des acteurs de la société civile au choix des thèmes et à la préparation de ces séances est une réalité dans 71 % des Communes.

### **Evolution des performances et du respect des normes et bonnes pratiques**

La performance de la Commune prend un poids de plus en plus important dans le calcul de sa dotation « FADeC non affectée investissement ». Ce

poids est de 21% de la dotation (variable) pour le FADeC 2019 ; chaque point de la note de performance donne droit à 793 000 FCFA.

Le Manuel de Procédures FADeC prévoit une quinzaine de critères et une quarantaine de sous-critères qui entrent dans le calcul de la note de performance d'une Commune. Deux nouveaux volets se sont ajoutés à la liste des critères : (i) l'exécution des commandes publiques ainsi que (ii) le respect de la note de cadrage budgétaire dans l'élaboration du Compte Administratif. Certains sous-critères ou modes de calcul ont été améliorés.

Les notes de performance moyennes (moyennes des notes des 77 Communes) varient entre 31 et 99 % de la note maximale, selon les critères. Elles sont les plus élevées pour les critères relatifs au fonctionnement des organes et de l'administration communale et les plus faibles pour certains critères financiers. La note moyenne totale a légèrement baissé : 72% de la note maximale en 2017, contre 74% en 2016.

Une analyse des notes moyennes sur les 5 dernières années montre une amélioration constante du fonctionnement des commissions permanentes et un déclin des notes relatives aux dépenses consacrées à l'entretien des infrastructures, sauf en 2017 où ces notes ont fait un bond remarquable. D'autres notes moyennes évoluent plutôt en dents de scie (disponibilité des informations sur l'utilisation des ressources FADeC, autofinancement de l'investissement) ; pour certaines, le déclin observé est le fait d'un mode d'évaluation de plus en plus sévère au fil des années (p.ex. fonctionnement des organes de passation des marchés).

En dehors des performances, les auditeurs évaluent le respect ou non des 125 normes et « bonnes pratiques de gestion » qui font l'objet du référentiel de l'audit ; 35 d'entre elles sont en même temps des sous-critères de performances, les autres non. Le taux de respect de ces normes et bonnes pratiques constitue donc une deuxième mesure de la performance des Communes.

On constate une amélioration du taux global de respect des normes : 75% en 2017, après 72% en 2016 et 69% en 2015. Pour 36% des normes on constate un taux de respect plus élevé que l'année précédente, mais pour 21% des normes ce taux a reculé. Environ 43% des normes n'affichent aucune évolution.

Le nombre des Communes qui respectent au moins 80% des normes a baissé : elles sont 10 en 2017, après 18 en 2016 et 16 en 2015. Aucune

commune ne respecte moins de 50 % des normes en 2017, tout comme en 2016.

La qualité de la gestion des RP est évaluée à travers une douzaine de normes chaque année. Leur taux de respect s'est amélioré de 81% en 2016 à 84% en 2017. A part la tenue à jour du Registre auxiliaire FADeC et le classement des documents, toutes les normes sont respectées à plus de 80%.

## **Recommandations**

Les acteurs communaux ont fait des efforts en 2017 pour partager les résultats de l'audit et mettre en œuvre les recommandations à eux adressées : dans 85% des communes, une réunion de restitution/partage des résultats de l'audit a eu lieu et 91% des communes disposent d'une feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations. Même si le suivi de cette mise en œuvre n'a pas été très rigoureux, les auditeurs ont noté que les Communes ont totalement ou moyennement mis en œuvre 77% des recommandations de l'audit précédent ; en 2016, ce taux se situait à 72%.

Les recommandations pas du tout mises en œuvre sont les mêmes qu'en 2016. Elles concernent (i) les recrutements, notamment de spécialistes en passation des marchés et/ou de juristes, de comptables matière ; (ii) les recommandations nécessitant des investissements, (iii) la transmission à la CONAFIL, des informations sur l'exécution du budget et des transferts, (iv) le registre ou inventaire du patrimoine immobilier.

Les recommandations adressées aux niveaux central et déconcentré ont été mises en œuvre à 55% (taux pondéré). Ce sont souvent des recommandations relatives à la concertation et à l'échange d'informations entre les acteurs du niveau central qui n'ont pas été suivies d'effet, alors qu'aucun obstacle de principe ne s'y oppose.

A l'issue du présent audit, plusieurs dizaines de recommandations sont formulées à l'endroit des maires, de la CONAFIL, de la DGTCP et de ses services, du MDGL et des ministères sectoriels.

## INTRODUCTION

En application des dispositions de la loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, il a été créé par décret n°2008-276 du 19 mai 2008 un mécanisme national de financement du développement des Communes dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Ce même décret dispose (article 11) : « Les Communes et les structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives ».

A cet effet, le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a mis sur pied, courant Juillet 2018, vingt-six (26) commissions mixtes composées d'auditeurs intervenants pour ces deux organes de contrôles (inspecteurs, administrateurs et personnes ressources) pour réaliser l'audit de la gestion 2017 des ressources FADeC transférées aux Communes. Le tableau suivant donne la répartition des ressources humaines affectées à l'audit en fonction de leur appartenance ou pas à une des deux structures.

**Tableau 1:** Appartenance des auditeurs aux structures chargées de l'audit

	AUDITEURS RELEVANT DE LA STRUCTURE (Y COMPRIS RETRAITES)	%	AUDITEURS RELEVANT D'AUTRES STRUCTURES	%
IGF	16	62	10	38
IGAA	16	62	10	38
Total	32	62	20	38

Source : chefs de service IGF et IGAA

Au total, 26 binômes d'inspecteurs (contre 24 en 2017) ont fait les investigations sur le terrain. Presque deux tiers d'eux relèvent (ou relevaient) d'un des deux organes de contrôle qui sont chargés de l'audit. Les autres relèvent ou relevaient des Inspections Générales d'autres ministères, de l'Inspection Générale des Services du Trésor, de la Direction Générale du Budget et de la Cour Suprême. Parmi les 52 auditeurs, 7 ont participé pour la première fois à un audit FADeC.

### Déroulement de la mission et démarche méthodologique

Les préparatifs de la mission d'audit ont démarré plus tôt que les années antérieures ; la phase terrain, en revanche, s'est déroulée presque pendant la même période qu'en 2017.

La mission d'audit s'est réalisée en trois grandes phases, à savoir :

## 1. une phase préparatoire (Mars à Juillet 2018) comprenant :

- La collecte de données des Communes sur les ressources FADeC disponibles (reports de crédit et transferts reçus) et leur utilisation (à partir du 06 Mars 2017);
- La vérification, par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL, des données transmises par les Communes. Cette vérification est axée sur la complétude et l'exactitude des données brutes fournies, en confrontant les sorties des logiciels de comptabilité communale avec les informations d'un autre outil, la « Liste des marchés actifs », puis en comparant ces données avec celles disponibles au niveau national, notamment le relevé ASTER (Juin à Août 2018);
- L'établissement de la feuille de route de l'audit FADeC 2017 (début Mai 2018) et des échanges techniques au sein du groupe de référence (IGF/IGAA/SP CONAFIL) sur le cahier des charges des auditeurs (le « référentiel » de l'audit ) et le déroulement de la phase terrain (début Juin 2018) ;
- Une mission d'audit anticipée dans cinq Communes afin d'évaluer le référentiel et les outils (début Juillet 2017) ;
- La mise à jour du cahier des charges (« référentiel » de l'audit) et des outils ;
- La validation du référentiel de l'audit et des outils de vérification ainsi qu'un échange sur les questions méthodologiques et organisationnelles au cours d'une retraite des auditeurs (2 et 3 Août 2018);
- La mise en place des moyens financiers et logistiques pour la phase terrain (dernière quinzaine de Juillet 2018).

## 2. une phase de terrain consacrée aux travaux de contrôle dans les Communes pour une durée de dix (10) jours par Commune (du 6 Août à 8 octobre<sup>1</sup> 2018).

Dans chaque Commune, un échantillon de 6 réalisations engagées en 2017 a fait l'objet d'un contrôle approfondi. Le personnel du Secrétariat Permanent et du Consultant a fourni un suivi *in situ* (missions auprès des équipes d'auditeurs) et à distance. Ce suivi a permis, entre autres, d'apprécier la qualité des diligences et du respect de l'approche méthodologique, de veiller à la complétude des données, d'apporter un appui technique aux différentes équipes en cas de besoin.

---

<sup>2</sup>\*Une équipe n'a démarré qu'en septembre 2018 du fait qu'elle était occupée sur une autre mission ad hoc de l'IGF.

<sup>2</sup> Formation des cadres des Communes au niveau du CEFAL en grande partie.

### **3. une phase d'établissement des rapports (Septembre 2018 à Janvier 2019) qui comporte :**

- la rédaction des rapports d'audit par les commissions mixtes. Les premiers rapports ont été déposés au SP CONAFIL le 20 Août 2018, donc un mois plus tôt qu'en 2017.
- La transmission, par voie électronique, des rapports d'audit provisoires aux communes, afin de leur permettre de formuler des contre-observations ;
- L'établissement des notes de performances issues de l'audit 2017 pour la répartition des ressources FADeC non affecté 2019 (lors de la session de la CONAFIL tenue le 6 Novembre 2018) ;
- la constitution d'une équipe de « relecteurs » (IGAA, IGF) suivi d'un atelier d'habilitation tenu du 15 au 17 novembre 2018. Cet atelier a permis de partager et de valider la méthodologie de contrôle qualité des rapports d'audit ;
- Le contrôle qualité des rapports d'audit par les relecteurs, y compris la tenue de séances de travail avec les commissions d'audit pour discuter des modifications nécessaires et arrêter la version finale des rapports (à partir du 19 novembre 2018) ;
- la rédaction du présent rapport de synthèse nationale de l'audit du FADeC 2017 par le SP CONAFIL (deuxième quinzaine de Janvier 2019).

### **INNOVATIONS DE L'EDITION 2017 DE L'AUDIT FADeC**

Comme tous les ans, un certain nombre d'améliorations ont été introduites dans la méthodologie de l'audit et dans l'organisation de la phase terrain. A ce titre on peut citer :

- La prise en compte dès le début, de la relecture des rapports d'audit. Les inspecteurs affectés à cette tâche (6) participent à l'audit anticipé et à la mise à jour du référentiel d'audit. Pendant la phase terrain, ils ont seulement une commune à charge, afin de les libérer tôt pour le contrôle qualité ;
- L'augmentation du nombre de binômes d'inspecteurs afin de ne pas dépasser le seuil de 3 communes et 30 jours de terrain par binôme.
- L'amélioration de la « Liste des marchés actifs », tableau Excel administré aux communes en début de la phase préparatoire qui collecte les informations sur les ressources disponibles et les marchés

- signés et les synthétise dans des tableaux qui sont importés directement dans les rapports d'audit ;
- La transposition en Excel des tableaux de mise en œuvre des recommandations et de nouvelles recommandations, ce qui permet le calcul automatique des niveaux de mise en œuvre ;
  - L'élargissement de l'audit anticipé à cinq communes (contre deux en 2017) par cinq binômes CONAFIL/IGF/IGAA ;
  - La sélection par le SP CONAFIL, de la moitié des réalisations à visiter par les auditeurs, en fonction des risques qu'elles présentent. Le choix de l'autre moitié est à la discrétion des auditeurs ;
  - Un traitement systématique des contre-observations par les auditeurs, dans le cadre de la relecture. A fin Janvier 2018, 41 Communes ont envoyé leurs contre-observations (contre 43 l'année précédente), souvent avec beaucoup de retard ;
  - La mise à jour des critères de performances : introduction d'un nouveau volet « Exécution des commandes publiques » et prise en compte de la « Qualité du compte administratif et de la traçabilité des transferts » ; diminution du poids des critères concernant la passation des marchés et la disponibilité des situations trimestrielles sur l'exécution du FADeC.

L'utilisation des TIC a grandement facilité la communication entre tous les acteurs de l'audit : envoi des versions électroniques des rapports provisoires dans les Communes, retour des contre-observations par le même canal, échanges avec les auditeurs et les cadres communaux sur les fora Whatsapp créés à cet effet, etc.

## **DIFFICULTES RENCONTREES**

La qualité des données fournies par les communes, notamment sur les montants engagés et le niveau d'exécution des marchés reste une préoccupation, même si l'introduction de l'outil « Liste des marchés actifs » y a apporté beaucoup de lumière. L'affectation de nombreux C/SAF en 2016 ainsi que la quasi-absence d'un support pour le logiciel LGBC a impacté la qualité des données et la promptitude de leur mise à disposition. On note pourtant une amélioration. Si, en 2017, trois communes ont envoyé leurs données si tard que ces dernières ne pouvaient pas être traitées avant le départ des auditeurs sur le terrain, aucune commune n'était dans cette situation en 2018.

La situation des marchés en cours reste une préoccupation dans la mesure où les informations générées par la « Liste des marchés actifs » présentent

une situation extra-comptable qui ne concorde pas toujours avec les informations générées par les logiciels de comptabilité des Communes. De grands efforts doivent être déployés chaque année pour mettre en cohérence les situations issues de ces deux sources afin de disposer de l'image la plus fidèle possible des engagements pris sur FADeC et de leurs niveaux d'exécution.

La phase de terrain a été menée dans un contexte caractérisé par :

- la non-maîtrise des procédures FADeC, mais aussi des logiciels de comptabilité, par certains nouveaux C/SAF ;
- l'inaccessibilité à certains documents, du fait d'absence et de non fonctionnalité du système de classement dans certaines mairies ;
- l'adaptation assez lente des nouveaux auditeurs, y compris de certains anciens (au regard de l'amélioration du référentiel et des outils, l'environnement spécifique des communes, faible maîtrise de l'outil informatique) ;
- la difficulté de rencontrer certains acteurs clés pour des raisons, entre autres, de missions et de formations<sup>2</sup>.

La rédaction et le contrôle qualité des rapports a connu quelques retards, du fait de la non-disponibilité de certains auditeurs (à cause d'autres missions, de maladie etc.).

## REMARQUES FINALES

Les sources d'informations sur lesquelles sont basés les constats du présent rapport de synthèse sont :

- les rapports d'audit des Communes et les outils de vérification remplis par les auditeurs;
- les « Listes des marchés actifs » renseignées par les C/SAF et les C/ST;
- les autres documents à savoir : comptes administratifs, budget (collectifs budgétaires), tableaux des activités d'entretiens réalisées, etc ; le relevés ASTER concernant les montants transférés aux Communes ainsi que les informations du Service des Collectivités Locales de la DGTCP sur les dates d'établissement des BTR.

---

<sup>2\*</sup>Une équipe n'a démarré qu'en septembre 2018 du fait qu'elle était occupée sur une autre mission ad hoc de l'IGF.

<sup>2</sup> Formation des cadres des Communes au niveau du CEFAL en grande partie.

## 1. ETAT DES TRANSFERTS FADEC, GESTION ET NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS

### 1.1 SITUATION D'EXECUTION DES TRANSFERTS FADEC

#### 4.1.1 Les crédits de transfert mobilisés par les Communes au titre de la gestion

L'audit des ressources FADeC, gestion 2017 porte sur l'ensemble des crédits mobilisés au cours de la gestion, exception faite du FADeC non affecté fonctionnement. Ces crédits comportent (1) les nouvelles dotations transférées aux Communes en 2017 et (2) les reports de crédits de la gestion 2016 sur la gestion 2017.

**Tableau 2:** Les transferts FADeC affectés et non affectés reçus par les Communes au cours de la gestion

	TRANSFERTS SELON RELEVÉ ASTER	TRANSFERTS REÇUS SELON BTR	ECART	OBSERVATIONS
FADeC Non Affecté 1ère Tranche 2017	3 297 021 708	3 121 133 103	175 888 605	Les communes de Akpro-Missérété, Bopa, Comè, Covè, Djidja, Ifangni et Zagnanado n'ont pas reçu la 1 <sup>ère</sup> tranche en 2017
FADeC Non Affecté 2ème Tranche 2017	4 396 029 069	4 161 377 587	234 651 482	Les communes de Akpro-Missérété, Bopa, Comè, Covè, Djidja, Ifangni, et Zagnanado n'ont pas reçu la 2 <sup>ème</sup> tranche en 2017
FADeC Non Affecté 3ème Tranche 2017	3 297 021 708	3 121 033 103	175 988 605	Les communes de Akpro-Missérété, Bopa, Comè, Covè, Djidja, Ifangni et Zagnanado n'ont pas reçu la 3 <sup>ème</sup> tranche en 2017
FADeC Affecté MEMP Entr. Rép 1ère tranche	1 515 950 000	1 515 950 000	-	Néant
FADeC Affecté MEMP Entr. Rép 2ème tranche	1 515 950 000	1 498 450 000	17 500 000	Ouessè n'a pas reçu cette tranche en 2017
FADeC Affecté MS Entr. Rép	2 029 200 000	1 875 200 000	154 000 000	Les Communes d'Abomey, Agbangnizoun, Savè, Zagnanado et Zogbodomey n'ont pas reçu cette tranche en 2017
FADeC Affecté MS Inv. 1ère Tranche	500 000 000	500 000 000	-	Néant
FADeC Affecté MS Inv. 2ème Tranche	500 000 000	500 000 000	-	Néant
FADeC Affecté MEEM Inv. 1ère Tranche	1 652 800 000	1 652 050 000	750 000	Bassila n'a pas reçu cette tranche

	TRANSFERTS SELON RELEVÉ ASTER	TRANSFERTS REÇUS SELON BTR	ECART	OBSERVATIONS
FADeC Affecté MEEM Inv. 2ème Tranche	1 652 800 000	1 652 050 000	750 000	Bassila n'a pas reçu cette tranche
FADeC Affecté Agriculture_Gestion 2017 1ère tranche	649 999 981	649 979 981	20 000	Bohicon a reçu base BTR 8.267.627 au lieu de 8.287.627
FADeC Affecté Agriculture_Gestion 2017 2è tranche	650 000 018	610 512 182	39 487 836	Banikoara, Bassila, Comè et Kérou n'ont pas reçu cette tranche en 2017
FADeC Affecté Agriculture_Gestion 2016	1 300 000 000	1 300 000 000	-	Néant
FADeC Affecté Piste 1ère Tranche	1 065 499 504	1 065 499 504	-	Néant
FADeC Affecté Piste 2è Tranche	1 065 499 496	1 065 499 496	-	Néant
FADeC Affecté Sport 1ère Tranche	30 000 000	30 000 000	-	Néant
FADeC Affecté Sport 2è Tranche	30 000 000	17 875 000	12 125 000	30 Communes n'ont pas reçu cette tranche en 2017
FADeC Affecté Tou- risme 1ère Tranche	100 000 000	100 000 000	-	RAS
FADeC Affecté Tou- risme 2ème Tranche	100 000 000	100 000 500	-500	Sô-Ava a reçu base BTR 8.333.500 au lieu de 8.333.000
FADeC Affecté Assai- nissement	4 185 451 908	4 185 451 908	-	Néant
FADeC Affecté MESTFP	165 000 000	165 000 000	-	Néant
FADeC Affecté FENU	18 007 000	18 007 000	-	Néant
<b>Sous total 1</b>	<b>29 716 230 392</b>	<b>28 905 069 364</b>	<b>-811 161 028</b>	
<b>Transferts reçus en 2017 se rapportant à 2016</b>				
FADeC Non Affecté 3ème tranche 2016		4 976 395 675		52 Communes ont reçu la 3 <sup>ème</sup> tranche 2016 en 2017
Autres FADeC Affecté MESTFP gestion 2016		110 000 000		Il s'agit de transfert 2016
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)		99 033 973		Il s'agit des soldes des transferts de dota- tions antérieures
FADeC Non Affecté 2ème Tranche 2016		154 938 021		Ouidah et Kpomassè ont reçu la 2 <sup>ème</sup> tranche 2016 en 2017
FADeC affecté Environ. et Chang. Clima- tique		149 674 850		Il s'agit de transfert 2016
Autres (MEMP entr.Rép 2016)		88 414 000		Il s'agit de transfert 2016
Autres (Solde FADeC Affecté MS inv. 2016)		7 000 000		Il s'agit de transfert 2016
Autres (FADeC Affecté MEMP Equipe- ments scolaire)		20 000 000		Il s'agit de transfert 2016
Autres (PSDCC Commune)		1 035 500		PSDCC Commune
Autres (Remboursements)		10 478 476		Remboursements
<b>Sous total 2</b>		<b>5 616 970 495</b>		
<b>TOTAL Transferts 2017</b>	<b>29 716 230 392</b>	<b>34 522 039 859</b>		

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Le montant des transferts (base ASTER) est en baisse d'environ 15% par rapport à 2016 où les Communes ont reçu 34,8 Mrd FCFA dont PSDCC communautés pour 6,059 Mrd FCFA.

Les transferts 2016 reçus en 2017 sont relativement importants et se chiffrent à plus de 5,6 Mrd dont 4,98 Mrd au titre de la 3<sup>ème</sup> tranche 2016 du FADeC non affecté Investissement.

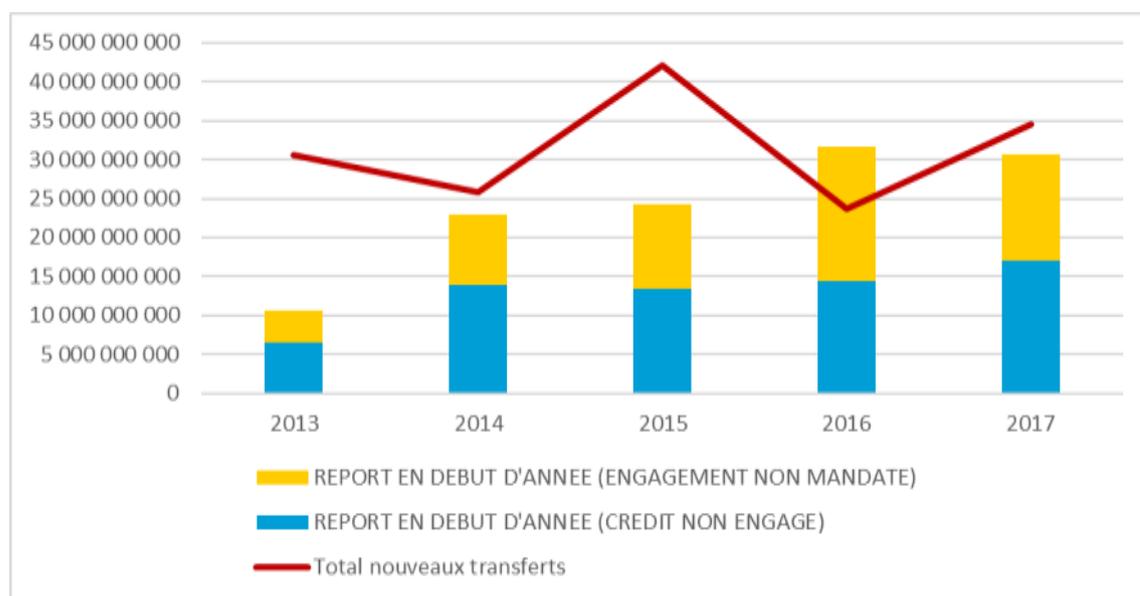
**Tableau 3 :** Les crédits FADeC disponibles en 2017 (hors FADeC non affecté Fonctionnement)

TYPE DE FADeC	REPORT DE CREDITS 2016 SUR 2017 (NON ENGAGE + NON MANDATE)	TRANSFERTS REÇUS EN 2017	TOTAL CREDITS DISPONIBLE
FADeC non affecté (Investissement)	19 846 015 721	15 545 355 965	35 391 371 686
PSDCC-Communes	928 734 416	1 035 500	929 769 916
FADeC non affecté (DIC)	10 484 739	-	10 484 739
PMIL	358 538 387	-	358 538 387
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	1 751 775 383	2 310 714 000	4 062 489 383
FADeC affecté MEMP Investissement	3 162 229 349	790 400 000	3 952 629 349
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	96 031 234	-	96 031 234
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	85 051 569	135 700 000	220 751 569
FADeC affecté MS Investissement	2 010 636 228	2 799 700 000	4 810 336 228
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1 405 044	-	1 405 044
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	258 525 514	-	258 525 514
FADeC affecté MERMPEDER Investissement	-27 020 983	3 232 650 000	3 205 629 017
FADeC affecté MERMPEDER_Autre/fonctionnement	15 110 809	39 950 000	55 060 809
FADeC affecté MERMPEDER_Projet (PPEA)	1 031 486 323	-	1 031 486 323
FADeC affecté MAEP Investissement	1 181 536 959	2 560 492 163	3 742 029 122
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)	38 546 146	99 033 973	137 580 119
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique	2 513 863	167 681 850	170 195 713
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	-	47 875 000	47 875 000
FADeC affecté MESFTPRIJ Investissement	53 428 130	275 000 000	328 428 130
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	-85 922 069	2 130 999 000	2 045 076 931
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	-	200 000 500	200 000 500
FADeC affecté Assainissement (BN)	-	4 185 451 908	4 185 451 908
<b>TOTAL</b>	<b>30 719 106 762</b>	<b>34 522 039 859</b>	<b>65 241 146 621</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Le montant total des nouvelles ressources, aussi bien du FADeC non affecté que du FADeC affecté, mobilisé par l'ensemble des Communes au cours de la gestion 2017 s'élève à la somme de 34 522 039 859 FCFA, soit une hausse de plus de 16% par rapport aux transferts base BTR. Ceci s'explique essentiellement par le retard accusé par la 3<sup>ème</sup> tranche FADeC 2016 que la plupart des Communes ont reçu en 2017 pour un montant de plus de 4,9 Mrd.

**Figure 1:** Evolution des transferts et reports depuis 2013



Source : Synthèses nationales 2013 à 2017

Comme on peut le constater, les reports se sont presque toujours accrus durant les 5 dernières gestions, passant de 10,5 milliards en 2013 (report 2012 sur 2013) à plus de 30,7 milliards en 2017 (report 2016 sur 2017). Cependant le rythme de croissance se ralentit d'année en année (+116% de 2013 à 2014, + 5% de 2014 à 2015, +30% de 2015 à 2016 et - 4% de 2016 à 2017). Les nouvelles dotations sont restées toujours supérieures au montant cumulé des reports sauf en 2016 où la situation s'est renversée<sup>3</sup>.

#### 4.1.2 Situation de l'emploi des crédits disponibles

Les ressources mobilisées en 2017 sont employées non seulement pour de nouveaux engagements mais aussi pour payer les engagements non soldés des années antérieures.

<sup>3</sup> Ceci peut s'expliquer par le volume relativement important des annonces 2016 reçus en 2017 ; plus de 5,6 Mrd.

### **Nouveaux engagements 2017**

Le tableau suivant présente les nouveaux engagements de l'année 2017, pris sur les crédits reportés non engagés en début d'année et les ressources transférées et ce, par type de FADeC.

**Tableau 4** : Niveau d'exécution financière des nouveaux engagements par source de financement

	CREDIT DISPONIBLE POUR NOUVEL ENGAGEMENT	ENGAGEMENT	TAUX D'EN- GAGEMENT	MANDATEMENT	TAUX DE MANDATE- MENT	RESTE A MANDATER	RESTE A ENGAGER	TAUX DE REPORT NON EN- GAGE
FADeC non affecté (Investis- sement)	25 265 641 046	18 145 893 592	71,82%	8 370 653 798	33,13%	9 775 239 794	7 119 747 454	28,18%
PMIL	241 535 242	76 180 881	31,54%	38 837 265	16,08%	37 343 616	165 354 361	68,46%
PSDCC-Communes	362 687 899	177 802 370	49,02%	168 775 766	46,53%	9 026 604	184 885 529	50,98%
FADeC non affecté (DIC)	9 733 200	3 680 000	37,81%	180 000	1,85%	3 500 000	6 053 200	62,19%
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>25 879 597 387</b>	<b>18 403 556 843</b>	<b>71,11%</b>	<b>8 578 446 829</b>	<b>33,15%</b>	<b>9 825 110 014</b>	<b>7 476 040 544</b>	<b>28,89%</b>
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	3 640 070 545	1 308 235 019	35,94%	684 975 372	18,82%	623 259 647	2 331 835 526	64,06%
FADeC affecté MEMP Inves- tissement	2 574 931 025	1 922 818 998	74,67%	974 068 302	37,83%	948 750 696	652 112 027	25,33%
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	85 213 713	10 372 396	12,17%	9 642 673	11,32%	729 723	74 841 317	87,83%
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	207 633 594	91 071 574	43,86%	85 812 301	41,33%	5 259 273	116 562 020	56,14%
FADeC affecté MS Investis- sement	4 332 271 670	2 415 573 548	55,76%	1 079 454 640	24,92%	1 336 118 908	1 916 698 122	44,24%
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	955 044	-	0,00%	-	0,00%	-	955 044	100,00%
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	165 696 103	-	0,00%	-	0,00%	-	165 696 103	100,00%
FADeC affecté MAEP Investis- sement	3 681 353 483	643 761 521	17,49%	161 463 799	4,39%	482 297 722	3 037 591 962	82,51%
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)	93 372 010	25 068 547	26,85%	6 607 979	7,08%	18 460 568	68 303 463	73,15%
FADeC affecté Assainissement	4 197 722 640	-	0,00%	-	0,00%	-	4 197 722 640	100,00%

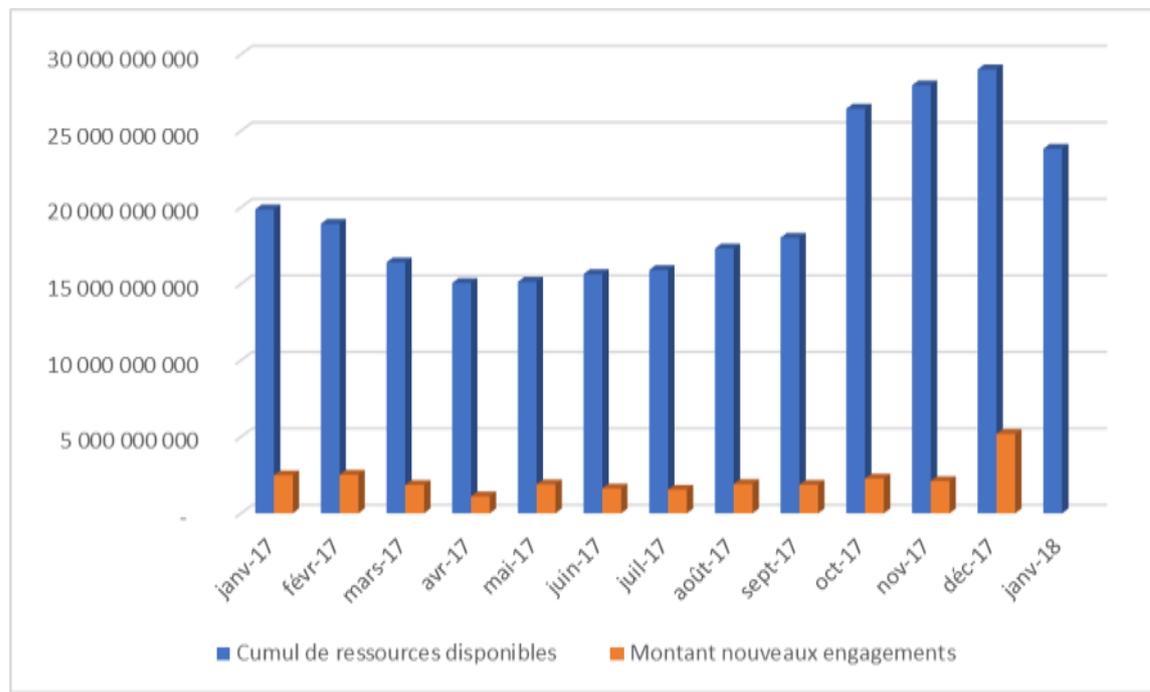
	CREDIT DISPONIBLE POUR NOUVEL ENGAGEMENT	ENGAGEMENT	TAUX D'EN- GAGEMENT	MANDATEMENT	TAUX DE MANDATE- MENT	RESTE A MANDATER	RESTE A ENGAGER	TAUX DE REPORT NON EN- GAGE
(BN)								
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique	157 924 981	123 215 277	78,02%	44 779 673	28,36%	78 435 604	34 709 704	21,98%
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	47 875 000	5 915 035	12,36%	5 405 035	11,29%	510 000	41 959 965	87,64%
FADeC affecté MERMPE- DER_Projet (PPEA)	386 691 258	4 828 559	1,25%	2 090 000	0,54%	2 738 559	381 862 699	98,75%
FADeC affecté MERMPE- DER Investissement	3 049 738 242	153 118 651	5,02%	27 090 200	0,89%	126 028 451	2 896 619 591	94,98%
FADeC affecté MERMPE- DER_Autre/fonctionnement	52 360 809	1 500 000	2,86%	300 000	0,57%	1 200 000	50 860 809	97,14%
FADeC affecté MESFTPRIJ Investissement	299 984 241	52 222 982	17,41%	-	0,00%	52 222 982	247 761 259	82,59%
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	1 191 208 451	583 506 564	48,98%	298 026 367	25,02%	285 480 197	607 701 887	51,02%
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	200 000 500	15 786 184	7,89%	5 860 000	2,93%	9 926 184	184 214 316	92,11%
<b>TOTAL FADeC AFFECTE</b>	<b>24 365 003 309</b>	<b>7 356 994 855</b>	<b>30,19%</b>	<b>3 385 576 341</b>	<b>13,90%</b>	<b>3 971 418 514</b>	<b>17 008 008 454</b>	<b>69,81%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50 244 600 696</b>	<b>25 760 551 698</b>	<b>51,27%</b>	<b>11 964 023 170</b>	<b>23,81%</b>	<b>13 796 528 528</b>	<b>24 484 048 998</b>	<b>48,73%</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Le FADeC non affecté investissement a pesé pour près de 70% dans le total des nouveaux engagements 2017, suivi du FADeC affecté MEMP pour environ 12,5%. Les autres types de FADeC pris ensemble comptent pour 17%. 6,85% des marchés signés en 2017 sont financés par plusieurs sources (cofinancement), dont parfois différents types de FADeC.

Les Communes ont constamment disposé de crédits suffisants pour faire de nouveaux engagements, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Figure 2:** Ressources disponibles pour engagement et montants engagés mensuellement



Le graphique montre les ressources disponibles pour engagement et les montants réellement engagés au fil des mois. Deux observations s'imposent :

1. Les engagements restent toujours largement en dessous des crédits disponibles ;
2. La courbe des engagements ne suit pas totalement la courbe des ressources disponibles. Le déclin en avril, juin et juillet n'est pas dû à la non-disponibilité de ressources, tout comme le bond des engagements en Janvier, février ou décembre ne pourrait être expliqué par l'arrivée d'une quelconque tranche FADeC.

Le graphique ne permet pas d'affirmer un lien strict entre les ressources disponibles, les activités de passation des marchés et les montants enga-

gés effectivement au fil d'une année. Des analyses plus poussées sont nécessaires pour comprendre le comportement de ces différents agrégats.

**Engagements des années antérieures :**

Le tableau ci-dessous montre le nombre, les montants et les restes à mandater des marchés non soldés au début de la gestion 2017, par principale source de financement.

**Tableau 5 :** Marchés non soldés en début 2017

	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT TTC (Y COMPRIS AUTRES COFINANCEMENTS)	PART SOUTENUE PAR FADeC (Y COMPRIS COFINANCEMENT FADeC)	RESTE A MANDATER SUR FADeC (2016 SUR 2017)	MONTANT TOTAL MANDATE EN 2017	RESTE A MANDATER REPORT 2017 SUR 2018
FADeC non affecté (Investissement)	793	22 733 765 739	20 526 841 375	10 180 288 491	7 207 844 870	2 972 443 621
PMIL	16	308 351 358	296 741 791	109 097 145	99 961 300	9 135 845
PSDCC-Communes	120	1 218 922 114	1 280 962 583	554 290 767	508 660 397	45 630 370
FADeC non affecté (DIC)	2	9 063 194	3 600 000	751 539		751 539
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>931</b>	<b>24 270 102 405</b>	<b>22 108 145 749</b>	<b>10 844 427 942</b>	<b>7 816 466 567</b>	<b>3 027 961 375</b>
FADeC affecté MAEP Investissement	5	112 906 925	101 177 309	58 538 139	58 538 139	-
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)	14	266 523 541	263 441 601	46 345 609	39 632 362	6 713 247
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	52	610 891 566	608 528 248	457 018 838	374 458 697	82 560 141
FADeC affecté MEMP Investissement	186	3 573 541 954	3 405 859 367	1 324 556 888	975 098 117	349 458 771
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	13	75 224 302	73 724 302	10 817 521		10 817 521
FADeC affecté MERMPEDER Investissement	8	196 783 188	226 783 188	182 374 775	79 124 612	103 250 163
FADeC affecté MERMPEDER_Autre/fonctionnement	2	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	-
FADeC affecté MERMPEDER_Projet (PPEA)	79	1 406 017 516	1 367 413 917	619 811 065	102 480 220	517 330 845
FADeC affecté MESFTPRIJ Investissement	1	39 488 111	39 488 111	10 144 886		10 144 886
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	1	16 397 469	13 117 975	13 117 975	13 117 975	-
FADeC affecté MS Investissement	43	868 950 420	848 696 018	467 308 666	434 512 511	32 796 155

	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT TTC (Y COMPRIS AUTRES COFINANCEMENTS)	PART SOUTREE PAR FADeC (Y COMPRIS COFINANCEMENT FADeC)	RESTE A MANDATER SUR FADeC (2016 SUR 2017)	MONTANT TOTAL MANDATE EN 2017	RESTE A MANDATER REPORT 2017 SUR 2018
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1	2 450 000	450 000	450 000		450 000
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	41	275 625 858	259 206 200	92 837 880	32 303 070	60 534 810
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	57	972 910 587	898 927 789	867 595 734	599 950 068	267 645 666
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique	1	20 539 599	12 096 048	-		-
<b>TOTAL FADeC AFFECTE</b>	<b>504</b>	<b>8 439 451 036</b>	<b>8 120 110 073</b>	<b>4 152 117 976</b>	<b>2 710 415 771</b>	<b>1 441 702 205</b>
<b>TOTAL FADeC</b>	<b>1 435</b>	<b>32 709 553 441</b>	<b>30 228 255 822</b>	<b>14 996 545 918</b>	<b>10 526 882 338</b>	<b>4 469 663 580</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Un total de 1 435 marchés/contrats signés au cours des exercices antérieurs étaient actifs au début de la gestion 2017. Parmi eux, on compte 7% de marchés en souffrance (abandons, défaillance du prestataire, défaut de financement, litige domanial, non dépôt de la demande de paiement de la retenue de garantie ...) dont essentiellement une centaine de contrats signés entre 2006<sup>4</sup> et 2013.

<sup>4</sup> Malgré que le FADeC soit mis en œuvre à compter de 2008, certains conseils communaux ont décidé de financer certains marchés signés avant cette date avec des ressources du FADeC. Parmi ces marchés, on compte encore deux non soldés dont Glazoué (1 marché de 2006 et Savalou (1 marché de 2007).

Au cours de la gestion 2017, les communes ont clôturé plus de la moitié de ces anciens marchés ; 674 marchés sont reportés sur la gestion 2018 pour un montant de 4,6 Mrds FCFA.

Le tableau suivant présente les anciens marchés encore actifs pendant les deux dernières années, en fonction de leurs années de signature. On constate un rythme plus soutenu de clôture des marchés plus récents.

**Tableau 6** : Anciens marchés non soldés et restes à mandater fin 2016 et 2017.

ANNEE DE SIGNATURE	NON SOLDES FIN 2016		NON SOLDES FIN 2017		TAUX DE PAIEMENT ANCIENS MARCHES
	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT	
2006	1	20 410 000	0	0	100,00%
2007	1	2 089 622	1	2 089 622	0,00%
2008	2	4 460 001	2	4 460 001	0,00%
2009	15	33 866 983	14	14 851 238	56,15%
2010	17	99 557 703	15	72 339 672	13,27%
2011	20	49 036 217	20	49 036 217	0,00%
2012	41	136 307 088	37	64 982 094	52,33%
2013	74	220 456 169	62	488 535 152	-121,65% <sup>5</sup>
2014	212	1 032 111 030	161	704 357 607	29,82%
2015	254	2 318 810 713	117	811 442 357	64,90%
2016	-	-	245	2 216 532 998	
	<b>637</b>	<b>3 917 105 526</b>	<b>674</b>	<b>4 428 626 958</b>	

*Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit*

En revanche, il y a lieu de s'interroger sur la suite à donner aux marchés conclus entre 2007 et 2014 (marchés conclus il y a plus de 4 années) dont la majorité n'est pas clôturée pour diverses raisons. On trouve parmi eux des marchés qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement durant les trois (03) dernières années.

*NB. Ce point n'intègre pas le reliquat sur marchés soldés constaté pour environs 70 marchés conclus avant 2017 pour un montant cumulé d'environ 41,7 millions de FCFA.*

#### 4.1.3 Niveau d'exécution financière des ressources de transfert

La connaissance des montants des reports de crédit et de leur composition, des transferts et des mandatements pour anciens et nouveaux enga-

<sup>5</sup> Pour ce qui concerne le taux négatif constaté en 2013, il s'explique par la non prise en compte, en 2016, du montant réel de l'engagement du marché de pavage et d'assainissement d'Agla lot1 (COTONOU). Le solde sur ce marché devrait être de 371 246 462 F CFA et non 0F (du fait que la Commune a constamment engagé les décomptes).

gements permet d'établir le tableau des Ressources et Emplois de l'ensemble du FADeC pour la gestion 2017.

**Tableau 7 :** Ressources et emplois 2017 des crédits FADeC (sans PSDCC Communautés)

RESSOURCES 2017		EMPLOIS 2017	
Report non mandaté (2016 sur 2017)	14 996 545 918	Mandatements anciens engagements	10 526 822 338
		Report (« reste à mandater ») sur 2018 anciens engagements	4 469 663 580
- Report non engagé (2016 sur 2017)	15 722 560 837	Mandatements nouveaux engagements 2017	11 964 023 170
		Report (« reste à mandater ») sur 2018 nouveaux engagements	13 796 528 528
- Nouveaux Transferts 2017	34 522 039 859	Report sur 2018 crédit non engagé	24 484 048 998
<b>Total ressources</b>	<b>65 241 146 614</b>	<b>Total emplois</b>	<b>65 241 146 614</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Les crédits engagés non mandatés fin 2016 et reportés sur 2017 (15 Mrd FCFA) ont servi au mandatement des marchés passés avant 2017 pour un montant de 10,5 Mrd FCFA. Reste alors un montant à mandater de 4,5 Mrd FCFA pour ces anciens contrats.

Les crédits non engagés fin 2016 et reportés sur 2017, ensemble avec les nouveaux transferts de la gestion 2017, ont permis aux Communes de faire de nouveaux engagements à hauteur de 25,7 Mrd FCFA (cf. tableau 4). 23,8% ou 12 Mrd FCFA de ce montant ont déjà été mandatés au cours de la gestion, si bien qu'il reste un montant de 13,8 Mrd FCFA à mandater sur ces marchés en 2017 et après. Un montant de 24,5 Mrd FCFA n'a pas pu être engagé en 2017.

Les crédits non engagés en 2016 (15,7 Mrd FCFA) ont été complètement résorbés par les engagements de 2017 (25,8 Mrd FCFA).

Le report sur l'année 2018 de 42 813 182 741 FCFA est constitué :

- des crédits non engagés à la fin de l'année : 24 546 978 210 FCFA
- du reste à mandater sur les marchés de 2017 : 13 796 528 528 FCFA
- Du reste à mandater sur les marchés signés avant 2017 : 4 469 663 580 FCFA

Si ce résultat global est appréciable – vu le retard des transferts en 2017 – les situations diffèrent d'un FADeC à un autre. Le tableau suivant donne le détail des reports, des transferts reçus ainsi que de leur consommation pour chaque type de transfert. Les niveaux de consommation des crédits ont été appréciés à travers les taux d'engagement, de mandatement et de paiement/décaissement. Contrairement au tableau 4, les reports et les engagements comportent les montants non mandatés en 2016, réengagés en 2017.

**Tableau 8 :** Niveau d'exécution des ressources FADeC disponibles

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS 2016 SUR 2017 (NON ENGAGE + NON MANDATE)	TRANSFERTS RECUS EN 2017	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE	MONTANT ENGAGE	%	MONTANT MANDATE	%	MONTANT PAYE	%	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)	REPORT (ENGAGEMENT NON MANDATE)
FADeC non affecté (Investissement)	19 845 038 221	15 545 355 965	35 390 394 186	28 273 395 392	79,89%	15 571 648 848	44,00%	15 508 168 440	43,82%	7 116 998 794	12 701 746 544
PSDCC-Communes	929 711 916	1 035 500	930 747 416	744 722 011	80,01%	676 296 287	72,66%	676 669 125	72,70%	186 025 405	68 425 724
PMIL	358 538 387	-	358 538 387	193 184 026	53,88%	138 798 565	38,71%	138 798 565	38,71%	165 354 361	54 385 461
FADeC non affecté (DIC)	10 484 739	-	10 484 739	4 431 539	42,27%	180 000	1,72%	180 000	1,72%	6 053 200	4 251 539
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>21 143 773 263</b>	<b>15 546 391 465</b>	<b>36 690 164 728</b>	<b>29 215 732 968</b>	<b>79,63%</b>	<b>16 386 923 700</b>	<b>44,66%</b>	<b>16 323 816 130</b>	<b>44,49%</b>	<b>7 474 431 760</b>	<b>12 828 809 268</b>
FADeC affecté MAEP Investissement	1 181 536 959	2 560 492 163	3 742 029 122	698 942 285	18,68%	220 001 938	5,88%	206 318 047	5,51%	3 043 086 838	478 940 347
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)	38 546 146	99 033 973	137 580 119	69 276 656	50,35%	46 240 341	33,61%	46 935 923	34,12%	68 303 463	23 036 315
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	1 751 775 383	2 345 714 000	4 097 489 383	1 765 653 857	43,09%	1 059 434 069	25,86%	1 037 344 942	25,32%	2 358 584 526	706 219 788
FADeC affecté MEMP Investissement	3 162 229 349	755 400 000	3 917 629 349	3 263 711 097	83,31%	1 956 016 239	49,93%	1 958 857 056	50,00%	690 325 252	1 307 694 858
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	96 031 234	-	96 031 234	21 189 917	22,07%	9 642 673	10,04%	9 642 673	10,04%	74 841 317	11 547 244
FADeC affecté MERM-PEDER Investissement	-27 020 983	3 234 150 000	3 207 129 017	310 449 302	9,68%	106 154 688	3,31%	106 154 688	3,31%	2 896 679 715	204 294 614
FADeC affecté MERM-PE- DER_Autre/fonctionnement	15 110 809	38 450 000	53 560 809	3 900 000	7,28%	2 700 000	5,04%	2 700 000	5,04%	49 660 809	1 200 000
FADeC affecté MERM-PEDER_Projet (PPEA)	1 031 486 323	-	1 031 486 323	649 623 624	62,98%	104 570 220	10,14%	104 570 220	10,14%	381 862 699	545 053 404
FADeC affecté	53 428 130	275 000 000	328 428 130	80 666 871	24,56%	-	0,00%	-	0,00%	247 761 259	80 666 871

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS 2016 SUR 2017 (NON ENGAGE + NON MANDATE)	TRANSFERTS RECUS EN 2017	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE	MONTANT ENGAGE	%	MONTANT MANDATE	%	MONTANT PAYE	%	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)	REPORT (ENGAGEMENT NON MANDATE)
MESFTPRIJ Investissement											
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	85 051 569	135 700 000	220 751 569	104 189 549	47,20%	98 930 276	44,82%	98 930 276	44,82%	116 562 020	5 259 273
FADeC affecté MS Investissement	2 010 636 228	2 799 700 000	4 810 336 228	2 898 190 546	60,25%	1 513 967 151	31,47%	1 504 973 998	31,29%	1 912 145 682	1 384 223 395
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1 405 044	-	1 405 044	450 000	32,03%	-	0,00%	-	0,00%	955 044	450 000
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	258 525 514	-	258 525 514	93 056 200	35,99%	32 517 443	12,58%	32 517 443	12,58%	165 469 314	60 538 757
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	-85 922 069	2 130 999 000	2 045 076 931	1 437 375 044	70,28%	897 976 435	43,91%	905 518 162	44,28%	607 701 887	539 398 609
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique	2 513 863	155 411 118	157 924 981	123 215 277	78,02%	44 779 673	28,36%	44 779 673	28,36%	34 709 704	78 435 604
FADeC affecté Assainissement (BN)	-	4 197 722 640	4 197 722 640	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	4 197 722 640	-
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	-	47 875 000	47 875 000	5 915 035	12,36%	5 405 035	11,29%	5 405 035	11,29%	41 959 965	510 000
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	-	200 000 500	200 000 500	15 786 184	7,89%	5 860 000	2,93%	5 860 000	2,93%	184 214 316	9 926 184
<b>TOTAL FADEC AFFECTE</b>	<b>9 575 333 499</b>	<b>18 975 648 394</b>	<b>28 550 981 893</b>	<b>11 541 591 444</b>	<b>40,42%</b>	<b>6 104 196 181</b>	<b>21,38%</b>	<b>6 070 508 136</b>	<b>21,26%</b>	<b>17 072 546 450</b>	<b>5 437 395 263</b>
<b>TOTAL FADEC NON AFFECTE</b>	<b>30 719 106 762</b>	<b>34 522 039 859</b>	<b>65 241 146 621</b>	<b>40 757 324 412</b>	<b>62,47%</b>	<b>22 491 119 881</b>	<b>34,47%</b>	<b>22 394 324 266</b>	<b>34,33%</b>	<b>24 546 978 210</b>	<b>18 266 204 531</b>

Source : Données recueillies auprès des Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

## ❖ Engagement des crédits

Le taux d'engagement des crédits pour l'ensemble du FADeC est de 62,47% contre 67% en 2016. Il s'est amélioré pour le FADeC non affecté (80% en 2017 contre 71% en 2016) et détérioré pour le FADeC affecté (40% en 2017 contre 59% en 2016).

Ce faible résultat du FADeC affecté s'explique par des taux d'engagement peu élevés de plusieurs transferts affectés de volume important (FADeC affecté Assainissement pour 4,1 Mrd FCFA, FADeC affecté Agriculture pour 3 Mrd FCFA, FADeC affecté Eau MERPMEDER Investissement pour 3 Mrd FCFA). Les crédits non engagés de ces 3 ministères totalisent à eux seuls 59% du report non engagé du FADeC affecté.

Du montant du crédit non engagé à la fin de la gestion (24,6 Mrd FCFA) on peut expliquer 70% par l'arrivée des transferts au cours du dernier trimestre de l'année (près de 17 Mrd FCFA entre Octobre et Décembre 2017) pour des raisons évoquées au point 1.1.6.

Le FADeC MEMP Investissement, par contre, affiche un bon taux d'engagement (> 80%) malgré le retard du transfert.

Les faibles taux d'engagement d'autres ressources affectées s'expliquent par des blocages ne dépendant pas des Communes. Ainsi, l'utilisation des ressources du FADeC affecté Agriculture a commencé seulement fin 2017 car les organes d'approbation des projets n'ont pas fonctionné pour diverses raisons. Notons que la complexité des procédures exigées par le manuel de procédures du FADeC Agriculture a aussi impacté négativement l'utilisation de ces ressources.

Plusieurs Communes ont engagé un montant supérieur aux ressources disponibles et affichent donc un taux d'engagement supérieur à 100%. Au nombre de celles-ci on peut citer :

- Pour le FADeC non affecté : Zogbodomey (173%), Porto-Novo (170%), Allada (164%), Toviklin<sup>6</sup> (136%), Malanville (113%), Toffo (106%), Zè (105%), Bembéréké (102%). Toviklin, Malanville et Allada se trouvaient déjà dans cette situation en 2016 avec un taux d'engagement de 108% et de 102%.
- Pour le FADeC affecté : Toviklin (121%), Boukombé (117%) et Abomey (116%).

---

<sup>6</sup> La situation de Toviklin est très critique et une note voire une mission du SP/CONAFIL ou du ministre s'avère nécessaire. Cette Commune a bien comptabilisé les 3 tranches FADeC 2016 dans ses recettes et pourtant, se retrouve avec une sur-engagement de plus de 170 millions sur FADeC non affecté. Elle figurait déjà sur cette même liste en 2015.

Pour certaines Communes, cette situation de sur-engagement s'explique par le fait qu'elles ont comptabilisé le montant entier d'un engagement pluriannuel en une seule année.

Le nombre des Communes qui engagent au-delà du crédit disponible d'un ou plusieurs types de FADeC est bien plus important. Ces Communes engagent, pour la plupart, les dépenses sur la base des annonces.

Contrairement à l'audit 2016 où elles n'étaient que 06 Communes à avoir engagé moins de la moitié des crédits mobilisés, on en dénombre 27 qui ont clôturé la gestion 2017 avec un taux d'engagement inférieur à 50% (situation semblable à 2015).

Les raisons de cette faible consommation des ressources sont, entre autres :

- le non fonctionnement de certains Conseils Communaux pris dans les conflits autour de la destitution du Maire ;
- des problèmes au niveau des organes de passation des marchés (conflits, incompétence ...) dans certaines Communes ;
- la pratique observée dans certaines Communes de ne pas engager des ressources tant qu'elles ne sont pas disponibles sur le compte du RP (alors que la notification du BTR suffit pour signer des contrats).

#### ❖ Mandatement des crédits

Le taux de mandatement au titre de l'exercice 2017 est de 34,47% tous FADeC confondus. Ce taux était de 42% en 2016. L'écart entre un taux d'engagement plutôt élevé (62%) et ce taux de mandatement plutôt faible s'explique par le fait que le gros des engagements a été signé vers la fin de l'année, donc n'a pas donné lieu à des mandatements en 2017.

Le montant des engagements non encore mandatés en fin d'année s'élève à 18,2 Mrd FCFA soit 27,92% des crédits disponibles. Ce montant est en hausse par rapport à 2016 où il était de 13,9 Mrd FCFA.

#### ❖ Paiements

Le taux moyen global de paiement est de 34,33% des ressources disponibles. Parmi les Communes ayant de faibles taux de paiement, on trouve Porto-Novo, Sèmè-Podji, Abomey-Calavi, Aplahoué, Bopa, Copargo, Cové, Djougou, Kérou et Kétou. Toutes ces communes ont un taux de paiement inférieur à 20%.

## ❖ Reports de crédits

Les crédits non engagés au 31 décembre 2017 s'élèvent à 24,5 milliards F CFA (17 Mrd en 2016) dont 17 Mrd FCFA de FADeC affecté et 7,4 Mrds de FADeC non affecté.

Il convient de souligner que 12 communes ont clôturé l'exercice 2017 avec un report de crédits non engagés de plus de 500 Millions FCFA (Abomey-Calavi, Aplahoué, Cotonou, Djougou, Kérou, Kétou, Klouékanmè, Nikki, Ouessè, Sakété, Savalou et Sèmè-Podji). Seulement 6 Communes (Adja-Ouèrè, Agbangnizoun, Aguégoués, Bembéréké, Natitingou et Ouaké) dégagent un report de crédits non engagés inférieur à 100 Millions. Par contre, Abomey, Allada, Boukombé, Porto-Novo, Toviklin et Zogbodomey affichent des reports de crédits non engagés négatifs.

Les crédits non mandatés reportés sur 2018 s'élèvent à 18,3 Mrd FCFA (contre 13,7 Mrd en début d'année). Ce montant comporte les reliquats des marchés soldés, reliquats qui n'ont pas été annulés dans la comptabilité communale, pour un montant de 47 Mill. FCFA. Le reste à mandater pour les marchés non soldés fin 2017 est donc en réalité moins élevé.

Le tableau n°8 ci-dessus montre 22 différents types de FADeC dont plusieurs ne sont plus actifs : DIC, PMIL, PSDCC Communes, FTI-FCB, MS\_Autre/fonctionnement. Dans les Registres Auxiliaires FADeC des Communes, les restes à engager de ces transferts persistent avec parfois des montants dérisoires. Il convient d'autoriser les Communes à fusionner ces restes avec d'autres transferts encore actifs afin de simplifier la gestion du FADeC.

### 4.1.4 Marchés non soldés au 31 Décembre 2017

La gestion 2017 se termine avec 1 476 marchés non soldés dont l'exécution se poursuit en 2018.

- Sur les 1 501 engagements signés en 2017, 699 soit 46,6% sont soldés avant la fin de l'année (contre un taux de 45,61% en 2016) ; 802 restent donc actifs en 2018.
- Sur les engagements pris avant 2017, 674 ne sont pas clôturés pendant la gestion 2017 et restent actifs en 2018.

Le tableau suivant présente ces engagements sur les ressources FADeC non soldés au 31 Décembre 2017 avec leurs restes à mandater.

**Tableau 9 :** Marchés non soldés au 31 Décembre 2017

TYPE DE FADeC	NOMBRE DE REALISATIONS	RESTE A MANDATER (SUR FADeC)	POURCENTAGE
FADeC non affecté (Investissement)	842	12 720 004 557	69,82%
FADeC affecté MS Investissement	100	1 376 108 738	7,55%
FADeC affecté MEMP Investissement	169	1 286 150 344	7,06%
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	67	705 695 630	3,87%
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	61	548 754 270	3,01%
FADeC affecté MERMPEDER_Projet (PPEA)	69	519 957 544	2,85%
FADeC affecté MAEP Investissement	28	476 802 847	2,62%
FADeC affecté MERMPEDER Investissement	11	229 278 614	1,26%
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique	12	67 048 060	0,37%
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	33	63 682 829	0,35%
FADeC affecté MESFTPRIJ Investissement	2	62 367 868	0,34%
PSDCC-Communes	42	46 605 163	0,26%
PMIL	10	45 028 422	0,25%
FADeC affecté MAEP_Projet (FAIA)	8	25 405 927	0,14%
FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique		11 387 544	0,06%
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	13	11 303 955	0,06%
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	1	9 926 184	0,05%
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	2	5 259 273	0,03%
FADeC non affecté (DIC)	3	4 251 539	0,02%
FADeC affecté MERMPEDER_Autre/fonctionnement	1	1 200 000	0,01%
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	1	510 000	0,00%
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1	450 000	0,00%
TOTAL	1476	18 217 179 308	100,00%

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Comme on peut bien s'y attendre car le taux d'engagement est élevé -le plus gros lot concerne les marchés sur financement du FADeC non affecté Investissement pour plus de 12,7 milliards, soit plus de 70% des reports des engagements non mandatés.

*NB. Ce point ne prend pas en compte les 83 marchés soldés avec reliquat constatés au terme de la gestion 2017, marchés dont l'apurement des reliquats (environ 47 millions) dans les logiciels comptables de plusieurs services financiers des mairies pose encore quelques soucis ; sinon, le montant théorique des reports (engagements non mandatés) est de 18 266 204 531 FCFA.*

#### 4.1.5 Traçabilité des ressources et dépenses FADeC dans les comptes et qualité de la gestion budgétaire

Les ressources et dépenses relatives au FADeC doivent être lisibles à travers l'ensemble des registres, dossiers et pièces tenus aussi bien au niveau de l'ordonnateur que du comptable grâce à un système d'enregistrement,

de comptabilisation et de suivi qui permet la remontée historique. Ainsi, au niveau de l'ordonnateur, le compte administratif (CA) doit faire une présentation exhaustive et lisible des transferts reçus par la Commune et les dépenses réalisées sur les ressources concernées.

Les présentes conclusions sur la traçabilité des ressources et dépenses FADeC dans les documents de gestion des Communes reposent sur une exploitation des 77 rapports d'audit et une analyse des constats faits par les auditeurs, avec toutefois quelques limites liées à la complétude des diligences et à la qualité des analyses dans ces rapports.

Les diligences relatives à la traçabilité des transferts et à leurs emplois dans le compte administratif n'ont été faites qu'à hauteur de 66% en moyenne dans les rapports d'audit par commune.

Sous cette réserve, il ressort des travaux effectués les principaux constats ci-après :

### **Au niveau des ressources**

Selon les données figurant dans les rapports, les communes ont reçu en 2017 différents types de transferts aussi bien en fonctionnement qu'en investissement à savoir :

- Des transferts FADeC : (i) pour la section de fonctionnement, FADeC non affecté Fonctionnement, FADeC affecté MEMP Entretien et réparation, FADeC affecté MS Entretien et réparation, FADeC autre fonctionnement/Intermédiation sociale, FADeC affecté MJCL/Sport, FADeC affecté MJCL/Tourisme); (ii) pour la section d'investissement, FADeC non affecté Investissement, FADeC affecté Investissement (MEMP, MS, MEEM, MAEP/Agriculture, MTPT/pistes rurales, MESTFP) ;
- Des transferts non FADeC : (i) pour la section de fonctionnement, l'appui d'institutions (fonds UNICEF, LARES, GIZ, PLAN INTERNATIONAL BENIN, Merelbeke/Belgique...), SCB-Lafarge (ii) pour la section d'investissement, des transferts de projets et autres spécifiques (FDT ADECOM/Coopération suisse, fonds de transition eau, fonds de dédommagement dans le cadre de bitumage de voie, PROFI/ENABEL ...).

De façon globale, seulement 20,3% des communes (dont 12,2% totalement et 8,1% partiellement) présentent dans leurs comptes administratifs le détail des transferts FADeC reçus comme recommandé à l'issue des audits FADeC 2016, puis prescrit par la note cadrage budgétaire avec un cadre de présentation détaillée de ces transferts. Les communes dont le

CA ne présente aucun détail des transferts sont entre autres : Abomey, Abomey-Calavi, Adja-Ouèrè, Agbangnizoun, Aguégués, Akpro-Missérété, Aplahoué, Avrankou, Banikoara, Bantè, Bassila, Bembéréké, Bohicon, Bopa, Boukombé, Comè, Dangbo, Dassa-Zoumè, Djakotomey, Djidja, Djougou, Dogbo, Grand-Popo, Houéyogbé, Kandi, Karimama, Kérou, Kétou, Klouékanmè, Kouandé, Kpomassè, Lalo, Lokossa, Malanville, Nikki, Ouaké, Ouessè, Ouidah, Ouinhi, Parakou, Péhunco, Pobè, Savè, Ségbana, Tanguiéta, Tchaourou, Tori, Toucountouna, Toviklin, Zagnanado, et Zakpota.

En effet si certaines Communes présentent dans leurs comptes un niveau de détails suffisant des dotations FADeC, d'autres continuent d'opter pour une présentation synthétique/regroupée, ce qui pose un réel problème de lisibilité. Pour la grande majorité des communes dans lesquelles cette diligence a été faite, les CA ne présentent eux-mêmes en général aucun détail des transferts par type FADeC, avec des rubriques de comptabilisation qui parfois n'ont rien à voir avec les transferts qui y figurent. Cette façon de faire n'est pas conforme aux recommandations de l'audit 2016 qui a proposé une nomenclature détaillée des transferts FADeC à prendre en compte pour la gestion 2017. Il n'est pas non plus joint en annexe de ces comptes les détails des rubriques de transferts 74 (Dotations, subventions et participations) et 14 (Subventions d'équipement). Toutefois il est noté dans certaines communes l'existence d'une annexe au CA qui retrace les transferts FADeC reçus en 2017 par type (FADeC non affecté Investissement, FADeC affecté Investissement et FADeC affecté Entretien/réparations) avec précision des Ministères sectoriels contributeurs.

Les transferts hors FADeC reçus par les Communes aussi bien en fonctionnement qu'en investissement n'ont été retracés dans les CA que pour 19,3% des communes. En effet seulement pour 15,2% d'entre elles ces transferts ont été bien comptabilisés dans les rubriques prévues à cet effet, à savoir, le compte 7428-Autres organismes pour le fonctionnement et le compte 1417-Organismes internationaux pour l'investissement. Pour le reste (4,1% des communes) cette traçabilité est partielle.

Aussi d'autres problèmes ont été relevés notamment :

- La persistance de problèmes de libellés des transferts dans les CA dont entre autres : le regroupement des transferts tous types FADeC confondus (affecté et non affecté), la non précision du type FADeC (affecté, non affecté) pour certaines dotations, la non précision des sources (Ministères d'origine) des transferts du FADeC affecté;

- des erreurs dans la comptabilisation des transferts FADeC notamment : le regroupement des transferts FADeC avec les transferts non FADeC, le regroupement des transferts toutes catégories ou sections budgétaires confondues.

Par ailleurs il convient de souligner que les transferts Entretien et réparations du MEMP et d'autres Ministères sectoriels qui sont des transferts de fonctionnement devaient être comptabilisés dans la section de fonctionnement au lieu de la section d'investissement. Toutefois les imprécisions au niveau des arrêtés de répartition et des BTR ont conduit à des divergences de traitement de ces transferts par plusieurs communes entre le tableau en annexe sur les transferts et leur niveau d'exécution et le compte administratif lui-même. En effet d'un document à l'autre les Communes les ont retracés tantôt comme transfert Entretien et réparation tantôt comme transfert investissement.

### **Au niveau des dépenses**

Les comptes administratifs comportent l'ensemble des annexes obligatoires prévues dans la lettre de cadrage budgétaire du MDGL pour 36,8% des communes, partiellement pour 23,7% et aucune annexe pour 27,6% des Communes. Les Communes dont les CA ne comportent aucune annexe obligatoire sont entre autres : Abomey, Akpro-Missérétié, Bopa, Boukombé, Cotonou, Dangbo, Houéyogbé, Kalalé, Kérou, Kpomassè, Ouaké, Péhunco, Porto-Novo, Ségbana.

Cette situation constitue déjà une assez bonne avancée pour une première année d'application de la note de cadrage même si des efforts non négligeables restent à faire.

Plusieurs CA ne comportant pas d'annexes ne présentent donc aucun détail notamment sur l'emploi des transferts reçus, pendant que d'autres n'en disposent que partiellement. Les annexes qui font le plus souvent défaut dans les comptes administratifs sont notamment :

- l'état des restes à mandater/payer mettant en exergue ceux concernant FADeC ;
- l'état des restes à engager par source de financement ;
- l'état d'exécution de l'ensemble des projets d'investissements mettant en exergue ceux financés sur FADeC et ceux sur d'autres transferts/subventions ;
- la situation d'exécution des ressources transférées par l'Etat y compris les reports. Toutefois il existe pour certaines communes

d'autres tableaux intermédiaires qui permettent de connaître : l'état des dépenses d'investissement engagées et des restes à mandater ainsi que l'état des restes à engager par source de financement FADeC

- l'état des restes à recouvrer.

### **En ce qui concerne la traçabilité des reports sur transferts FADeC**

La plus grande part des comptes administratifs ne mentionnent pas dans la partie principale les montants de reports d'une année à l'autre, encore moins ceux relatifs aux transferts FADeC. Seulement 27,8% des Communes présentent un niveau de détail suffisant des reports dans les annexes de leurs comptes administratifs. Les Communes dont les CA ne font état d'aucun report dans les annexes sont entre autres : Abomey, Abomey-Calavi, Banikoara, Bembéréké, Bohicon, Houéyogbé, Kandi, Karimama, Kérou, Kétou, Kpomassè, Malanville, Ouidah, Pèrèrè, Porto-Novo, Sakété, Sinendé, Sô-Ava, Tanguiéta, Toffo, et Zagnanado.

Il existe toutefois en annexe de plusieurs CA d'autres communes un tableau relatif au niveau d'exécution financière des ressources de transferts qui intègre la situation détaillée des reports sur transferts FADeC par source de financement. Ce tableau, quand il existe, n'est pas présenté conformément au modèle indiqué dans la note de cadrage. Toutefois cette situation extra comptable n'a pas de lien avec le CA lui-même étant donné qu'elle ne représente pas le détail d'un quelconque montant global de report figurant dans ledit compte.

La note de présentation du compte administratif fait la situation des soldes sur les transferts FADeC avec le détail par source de financement pour seulement 36,5% des Communes. Les communes dont la note de présentation ne fait aucun état de la situation des soldes sont entre autres : Abomey, Abomey-Calavi, Adjohoun, Akpro-Misséréké, Bantè, Bembéréké, Bopa, Boukombé, Cotonou, Dangbo, Dassa-Zoumè, Gogounou, Houéyogbé, Kpomassè, Ouidah, Péhunco, Pèrèrè, Sakété, Sô-Ava, Toucountouna et Zagnanado.

Si la situation des soldes dans la note de présentation apparaît généralement concordante avec les données de report figurant en annexe du CA, il est noté des discordances avec les données de report tel qu'établi par l'audit FADeC 2016. Ces dernières ont été corrigées dans le cadre de la préparation du présent audit, au fur et à mesure que les communes ont renseigné les données actualisées. Ceci pose le problème de la non maîtrise des situations des marchés engagés et de leur niveau d'exécution fi-

nancière. A noter que l'analyse n'a permis d'établir la cohérence des données de report que pour 21,7% des communes pour lesquelles cette diligence a été faite.

Au regard de tout ce qui précède, on peut conclure que la traçabilité des transferts FADeC 2017 et des reports au titre d'exercices antérieurs dans les comptes administratifs des communes est insuffisante. Toutefois, le résultat atteint constitue déjà un effort appréciable de la part des Communes, vu le fait que la note de cadrage budgétaire n'était pas en vigueur au moment de l'établissement des budgets 2017. Les budgets de la gestion 2018 seront les premiers pour lesquels cette note s'applique et on peut espérer une assez bonne évolution de la situation.

#### 4.1.6 RESPECT DES DATES DE MISE A DISPOSITION PREVUES DES RESSOURCES FADEC

Conformément aux dispositions du manuel de procédures du FADeC, les différentes dates et délais des opérations liées aux transferts sont consignées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 10:** Dates normales d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC investissement non affecté

ETAPE	1ERE TRANCHE	2EME TRANCHE	3EME TRANCHE
1 Etablissement par le Service des Collectivités Locales (SCL) des BTR et des fiches d'écritures pour chaque Commune	15/02/2017	16/05/2017	12/09/2017
2 Réception des BTR par les RF (5 jours après 1)	22/02/2017	23/05/2017	19/09/2017
3 Notification des BTR aux RP (3 jours après 2)	26/02/2017	27/05/2017	23/09/2017
4 Transmission des BTR aux Maires (1 jour après 3)	29/02/2017	30/05/2017	26/09/2017
5 Approvisionnement du compte bancaire du RP	29/02/2017	31/05/2017	30/09/2017

Source : Manuel de Procédures FADeC

Les FADeC affectés peuvent être transférés aux Communes en une ou deux tranches, selon l'importance du montant. En 2017, la plupart des FADeC affecté ont été transférés en deux tranches. Le calendrier de la mise en place des transferts se présente comme suit :

**Tableau 11:** Dates normales d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC investissement affecté

ETAPE	1ERE TRANCHE	2EME TRANCHE
1 Etablissement par le Service des Collectivités Locales (SCL) des BTR et des fiches d'écritures pour chaque Commune	14/03/2017	11/07/2017
2 Réception des BTR par les RF (fin du mois)	31/03/2017	29/07/2017
3 Notification des BTR aux RP (3 jours après 2)	05/04/2017	04/08/2017
4 Transmission des BTR aux Maires (1 jour après 3)	06/04/2017	05/08/2017
5 Approvisionnement du compte bancaire du RP (5 jours après établissement des BTR)	21/03/2017	18/07/2017

Source : Manuel de Procédures FADeC

A l'analyse, les dates réelles d'exécution des étapes de la procédure de transfert ont été bien postérieures aux dates normales. Il s'en suit des retards de plusieurs mois par rapport à la date normale, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 12:** Retard dans la mise à disposition des tranches FADeC non affecté

N°	ETAPE	1ERE TRANCHE	2EME TRANCHE	3EME TRANCHE
1-	Date d'Etablissement par le Service des Collectivités Locales (SCL) des BTR et des fiches d'écritures pour chaque Commune	46	47	6
2-	Date de Réception des BTR par les RF	46	54	12
3-	Date de Notification des BTR aux RP	45	53	11
4-	Date de Transmission des BTR au Maire	50	56	13
5-	Date d'Approvisionnement du compte bancaire du RP	93	118	101

Source : SCL, Commune

**Tableau 13 :** Délai d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC non affecté

	DELAI PREVU AU MDP FADEC (JOUR)	1ERE TRANCHE	2EME TRANCHE	3EME TRANCHE	MOYENNE	RETARD MOYEN
Délai entre émission par le SCL et réception à la RF	5	18	17	19	18	13

	DELAI PREVU AU MDP FADeC (JOUR)	1ERE TRANCHE	2EME TRANCHE	3EME TRANCHE	MOYENNE	RETARD MOYEN
Délai entre réception par RF et notification au RP	3	6	5	6	6	3
Délai entre réception par RP et notification au Maire	1	6	2	4	4	3
Délai entre établissement des BTR par le SCL et l'approvisionnement du compte RP	15	62	69	80	70	55

Source : SCL, Commune

Les divers acteurs de la chaîne de transfert ont accusé des retards plus ou moins légers dans les diligences qui leur incombent. Dans l'ensemble, la situation tend à s'améliorer par rapport à 2016. Pourtant, des efforts restent nécessaires pour que les différents acteurs respectent les délais qui leur sont impartis.

Le retard dans la mise à disposition des ressources 2017 est avant tout le fait d'un mandatement tardif de ces ressources et dans une moindre mesure du non respect des délais.

**Tableau 14:** Retards dans la mise à disposition des transferts FADeC affecté

		ETABLISSE- MENT PAR LE SCL DES BTR	RECEPTION DES BTR PAR LES RF	NOTIFICA- TION DES BTR AUX RP	TRANSMIS- SION DES BTR AU MAIRE	APPROV. DU COMPTE BAN- CAIRE DU RP
<b>MEMP investis- sement</b>	1ère tranche	104	102	103	109	135
	2ème tranche	53	60	63	66	104
<b>MS Invest.</b>	1ère tranche	55	63	67	70	130
	2ème tranche	52	54	55	53	81
<b>MAEP (FADeC Agriculture)</b>	1ère tranche	49	48	51	56	182
	2ème tranche	60	82	86	89	184
<b>MEEM (FADeC Eau)</b>	1ère tranche	106	110	116	117	149
	2ème tranche	64	56	57	60	109
<b>MIT (FADeC Piste)</b>	1ère tranche	57	60	63	67	185
	2ème tranche	33	34	35	37	111
<b>MJC (FADeC Sport)</b>	1ère tranche	69	69	75	81	132
	2ème tranche	92	106	107	109	138
<b>MJC (FADeC Tou- risme)</b>	1ère tranche	68	69	83	80	120
	2ème tranche	60	57	63	62	71
<b>MCVDD FADeC Assainissement</b>		152	156	144	147	274
<b>MESTFP</b>		163	152	152	158	
<b>MS Ent.&amp;Rép.</b>		55	69	76	75	134

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

On constate que la mise en place du FADeC affecté s'est faite avec de très grands retards pour la quasi-totalité des tranches et transferts.

**Tableau 15** : Délai d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC affecté

		DELAI ENTRE EMISSION PAR SCL ET RECEPTION A LA RF	DELAI ENTRE RECEPTION PAR RF ET NOTIFICATION AU RP	DELAI ENTRE RECEPTION PAR RP ET NOTIFICATION AU MAIRE	DELAI ENTRE EMISSION PAR SCL ET APPROVISIONNEMENT COMPTE RP
	Délai prévu au MdP FADeC (jour)	5	3	1	15
<b>MEMP investissement</b>	1ère tranche	13	6	7	38
	2ème tranche	19	5	5	62
<b>MS Invest.</b>	1ère tranche	23	10	6	82
	2ème tranche	17	4	7	48
<b>MAEP (FADeC Agriculture)</b>	1ère tranche	16	9	8	138
	2ème tranche	35	8	8	128
<b>MEEM (FADeC Eau)</b>	1ère tranche	20	11	4	54
	2ème tranche	6	5	5	61
<b>MIT (FADeC Piste)</b>	1ère tranche	18	8	7	135
	2ème tranche	35	7	5	104
<b>MJC (FADeC Sport)</b>	1ère tranche	16	10	7	72
	2ème tranche	26	7	5	61
<b>MJC (FADeC Tourisme)</b>	1ère tranche	18	5	13	60
	2ème tranche	8	9	2	17
<b>MCVDD FADeC Assainissement</b>		20	6	3	158
<b>MESTFP</b>		7	4	2	
<b>MS Ent.&amp;Rép.</b>		30	8	3	86
<b>Moyenne</b>		19	7	6	81
<b>Retard moyen</b>		14	4	5	66

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Une fois que les ressources sont mandatées, une célérité est notée dans l'exécution de la procédure de notification d'un acteur à l'autre. Si une réduction bien sensible est notée pour les étapes de notification entre le RF et RP d'une part, et entre le RP et le Maire d'autres part, des efforts restent à faire au niveau central afin de réduire considérablement les délais de transmission des BTR au RF et d'approvisionnement du compte du RP.

La situation des retards varie d'au maximum une semaine d'un département à un autre.

## **1.2 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES FADEC TRANSFEREES**

### **4.1.7 Connaissance par le RP des ressources transférées, information du Maire et comptabilisation**

Si la quasi-totalité des RP informent régulièrement les Maires de la disponibilité des ressources, il est à noter que 4 RP ne l'ont pas fait dans la forme requise, c'est à dire par le biais d'une correspondance adressée aux Maires accompagnée de la copie des BTR. Il s'agit des RP de Toffo, Dogbo, Covè et Adja-Ouèrè.

A signaler que les RP assurent de plus en plus, mais toujours pas en totalité, la comptabilisation des ressources concernées dans le registre auxiliaire FADeC (cf. point 1.2.4).

### **4.1.8 Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses**

Les investigations au niveau des Communes ont révélé que la quasi-totalité des mandats sont transmis au RP par bordereau.

Les diligences et contrôles de routine se font par les RP mais ne sont pas toujours rigoureuses.

Les irrégularités notées sont relatives, entre autres, au paiement des dépenses inéligibles, à l'absence de pièces et/ou de mentions obligatoires, à l'utilisation du FADeC non affecté pour payer des dépenses engagées sur FADeC affecté (cas de Pistes Rurales, MEMP) sans la prise d'avenants.

Dans les communes de Péhunco, Sô-Ava, Bopa, Comè et Pobè, les mandats n'ont pas été systématiquement et intégralement contrôlés par les RP.

Des efforts restent donc à fournir par les RP pour garantir la fiabilité des pièces constitutives des dépenses et leur complétude avant tout paiement.

Dans 44 % des Communes, des rejets de mandats ont été constatés. Ces rejets ont été motivés dans leur très grande majorité (85%). Les cas de rejets non motivés sont notés dans les Recettes perceptions de Za-Kpota, Dogbo et Kérou.

### **4.1.9 Délais d'exécution des dépenses**

#### **1.2.1.1 Délai de liquidation et de mandatement de l'ordonnateur**

L'évaluation du délai de mandatement des dossiers vérifiés a permis de constater que la durée moyenne des étapes de liquidation et de mandatement est de 8 jours (contrairement à la norme de 5 jours ouvrables se-

lon le Manuel de Procédures FADeC). La norme n'est observée que dans 51 % des Communes ; ce taux était de 31 % en 2016, ce qui constitue une amélioration.

#### **1.2.1.2 Délais de paiement du comptable**

Le délai moyen de paiement comptable s'établit à 5,1 jours (contre 7 jours en 2016), donc bien en dessous de la norme du Manuel de Procédures FADeC (11 jours ouvrables).

#### **1.2.1.3 Délai total des paiements**

Le délai total moyen des paiements (phase administrative et phase comptable) est de 13 jours ; il est appréciable pour l'ensemble des marchés sauf à Cotonou où la durée de paiement est de 137 jours pour le seul marché conclu en 2017. On dénombre pour l'audit 2017, 41 Communes dans lesquelles le délai moyen de paiement (phases administrative et comptable) est inférieur à 10 jours.

#### **4.1.10 Tenue correcte des registres**

La réglementation prescrit à l'ordonnateur de tenir à jour le registre des engagements, le registre des mandats, le registre auxiliaire FADeC et le registre du patrimoine.

#### **❖ Le registre des engagements, des mandats et le registre auxiliaire FADeC**

Le registre des engagements et celui des mandats sont ouverts et tenus à jour respectivement dans 68% et 74% des Communes, contre 80 % et 83 % en 2016.

En 2017, la tenue des registres auxiliaires FADeC est acceptable dans 64% des Communes. Ce taux est en légère régression par rapport à l'année 2016 (70% des Communes). Les Communes qui ne tiennent pas à jour le registre auxiliaire FADeC sont celles de Malanville, Ségbana, Kouandé, Péhunco, Abomey-Calavi, Allada, Kpomassè, Tori-Bossito, Zè, Bembéréké, N'Dali, Sinendé, Dassa, Ouessè, Ouaké, Bopa, Comè, Athiémé, Houéyogbé, Lokossa, Porto-Novo, Covè, Djidja et Za-Kpota.

La tenue à jour du registre auxiliaire FADeC au niveau du RP s'est faite dans 71 % des Recettes-Perceptions en 2017 (contre 66% en 2016) ; malgré cette amélioration, des efforts considérables restent à faire.

#### 4.1.11 Tenue correcte de la comptabilité matière

En 2017, il existe de comptables matières dans 51% des Communes contre 39% en 2016. La plupart de ces comptables matières n'ont pas le profil requis. Dans les Communes où il n'existe pas de comptable matière, certains C/SAF ou leurs collaborateurs essaient de jouer le rôle.

Les documents de la comptabilité des matières existent dans 42% des communes, même si leurs appellations ne concordent pas toujours avec celles indiquées dans le Décret portant comptabilité des matières. 33% des Communes ont ouvert et tiennent à jour un registre des immobilisations. Les comptes et registres en la matière sont parfois mal tenus et leur contexture ne permet pas toujours de renseigner sur la nature, l'état et les quantités des différents éléments du patrimoine.

Le patrimoine immobilier, par exemple, est rarement inventorié. Cette faiblesse a pour conséquence la non-traçabilité et le défaut d'entretien des biens meubles et immeubles des communes et la non maîtrise des stocks de matières.

La mise en place d'une véritable comptabilité matière dans les Communes reste encore un objectif à atteindre.

#### 4.1.12 Transmission des documents de gestion et des situations périodiques sur l'exécution du FADeC

Seulement 38% des Maires ont transmis les documents de gestion à la CONAFIL au titre de la gestion 2017<sup>7</sup>. La transmission à la tutelle du point d'exécution des projets est faite par seulement 62% des Maires.

91% des Receveurs-percepteurs transmettent mensuellement les états réglementaires (bordereaux de développement, relevés de disponibilité, ...) aux Maires. Ces états ne mettent pas toujours clairement en exergue la situation du FADeC. Les receveurs qui ne transmettent pas régulièrement (chaque mois) ces états sont ceux de Ségbana, Péhunco, Savè, Dogbo, Porto-Novo et Covè.

Les soldes en fin d'année et les reports de soldes ne sont pas toujours établis, et encore moins les soldes du FADeC.

#### 4.1.13 Classement des documents comptables et de gestion budgétaire

Par rapport à l'obligation faite aux Communes de constituer au sein du Secrétariat de la PRMP, un dossier complet par opération financée sur le

---

<sup>7</sup> Selon le Manuel de Procédures, il s'agit du : budget (primitif et collectif) et ses annexes (janvier), du budget programme (janvier), du Plan Prévisionnel de passation des marchés (janvier), des états trimestriels d'exécution financière du FADeC (sorties GBCO/LGBC, du compte administratif (dès son approbation).

FADeC, la situation a légèrement changé par rapport à 2016 : ces dossiers sont constitués dans 79% des Communes contre 77% en 2016. Dans les autres cas, ces dossiers ne sont pas complets ; les copies des documents financiers et techniques (dont les originaux sont gardés au niveau des services responsables) ne s'y trouvent pas.

Les documents techniques sont bien classés au niveau des C/ST dans 67% des Communes ; 85 % des C/SAF font un bon classement des documents financiers.

La situation des archives s'est améliorée ; 71 % des Communes disposent d'un archivage acceptable contre 59% en 2016. C'est le local approprié et/ou l'agent qualifié qui font le plus souvent défaut.

#### **4.1.14 Archivage des documents comptables au niveau de la RP**

Dans l'ensemble, les RP disposent d'un système d'archivage électronique mais seulement 66% d'entre elles prennent des mesures pour sécuriser leurs données. Si elles disposent aussi d'armoires pour y ranger les documents et de matériels de rangement, ceux-ci sont insuffisants ou non appropriés dans 29% des Recettes-perceptions.

Dans 73% des RP, les inspecteurs ont pu travailler sur les copies ou les originales des pièces disponibles. Toutefois certains RP ne tiennent pas encore systématiquement les copies des mandats et des pièces.

## 2. PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET EXECUTION DES REALISATIONS FINANCEES SUR RESSOURCES FADEC

### 2.1 PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

En début de l'année 2017, seulement 13 communes sur 77 disposent d'un Plan de Développement Communal (PDC) 2<sup>ème</sup> génération qui est encore valide. Les autres communes ont passé une bonne partie de l'année 2017 à élaborer leur PDC 3<sup>ème</sup> génération. Au 31 décembre 2017, la totalité des communes disposait de PDC en vigueur. Cette situation a joué considérablement sur la planification et la réalisation des projets. La majorité des projets entamés en 2017 sont issus des PDC 2<sup>ème</sup> génération qui n'ont pas connu de début de réalisation jusqu'en 2016.

Les réalisations 2017 sur financement FADeC sont totalement inscrites dans les budgets d'investissement.

77% des Communes ont intégralement observé la diligence relative à l'inscription des réalisations sur financement FADeC dans le Plan Annuel d'Investissement. Les autres n'ont inscrit qu'une partie des réalisations.

### 2.2 AFFECTATION ET UTILISATION DES RESSOURCES FADEC

Au total, 1 501 marchés/contrats ont été conclus en 2017 dont 209 prestations intellectuelles (suivi, contrôles et études).

Sur les 1 501 réalisations engagées en 2017 :

- 1017 réalisations (68%) sont financées soit entièrement, soit en co-financement (48) par le FADeC non affecté ;
- 484 réalisations sont financées sur FADeC affecté.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par secteur des réalisations sur financement FADeC engagées en 2017.

**Tableau 16** : Répartition des réalisations engagées en 2017 par secteur

SECTEUR	FADEC AFFECTE		FADEC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
Enseignements Maternel et Primaire	246	3 324 342 122	237	3 719 692 588	483	7 044 034 710
Administration Locale	3	39 915 282	254	4 929 698 104	257	4 969 613 386
Santé	110	2 503 311 935	37	616 551 762	147	3 119 863 697
Pistes Rurales	59	872 881 187	72	1 386 308 189	131	2 259 189 376
Voirie Urbaine			36	2 176 699 540	36	2 176 699 540
Equipements Marchands	8	185 108 373	122	1 578 507 022	130	1 763 615 395
Eau	15	163 596 885	75	1 467 231 402	90	1 630 828 287
Agriculture/Elevage/Pêche	24	359 841 284	12	201 311 973	36	561 153 257

SECTEUR	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
Culture et Loisirs	3	16 311 184	17	402 281 212	20	418 592 396
Urbanisme et Aménagement			29	408 452 681	29	408 452 681
Jeunesse et Sport	11	5 390 035	10	355 525 446	21	360 915 481
Hygiène et Assainissement de Base	4	29 102 795	16	293 060 314	20	322 163 109
Energie/Réseau SBEE/Solaire/Groupe Elect.			32	312 426 639	32	312 426 639
Environnement et Assainissement			18	226 475 754	18	226 475 754
Enseignements Secondaire, Technique et Professionnel	1	52 222 982			1	52 222 982
Transfert aux Structures Infra et Inter Communales			6	36 560 365	6	36 560 365
Sécurité			6	34 628 098	6	34 628 098
Autres (frais de suivi, IMS, contrepartie...)			33	34 021 566	33	34 021 566
Communication et NTIC			4	27 821 769	4	27 821 769
Participation et Contrôle Citoyen			1	1 500 000	1	1 500 000
<b>TOTAL</b>	<b>484</b>	<b>7 552 024 064</b>	<b>1 017</b>	<b>18 208 754 424</b>	<b>1 501</b>	<b>25 760 778 488</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre l'audit.

Les secteurs prioritaires (en termes de ressources engagées) n'ont pas changé au cours des trois dernières gestions, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 17** : Secteurs prioritaires des investissements FADeC des gestions 2013 à 2017

SECTEUR	2017	2016	2015	2014	2013
Enseignements maternel et primaire	27,54%	28,09%	30,98%	30,26%	35,89%
Administration locale	19,20%	19,68%	14,48%	15,29%	13,82%
Santé	12,09%	6,11%	6,37%	5,09%	6,73%
Pistes rurales	8,82%	10,82%	12,39%	10,00%	9,55%
Voirie Urbaine	8,51%	4,32%	6,03%	4,88%	6,82%
Équipements marchands	6,92%	11,18%	11,59%	10,80%	9,33%

Source : Synthèses nationales des audits 2014 à 2016 et données fournies par les Communes sur les réalisations 2017

Tous les autres secteurs ont ensemble mobilisé moins de 17% des investissements.

Il est important de signaler que 9 ans après la mise en œuvre du FADeC, d'importantes ressources continuent d'être affectées aux infrastructures administratives (sièges et équipements de mairies et d'arrondissement). Une part grandissante des ressources engagées (plus d'un quart du FADeC non affecté et presque 19% du FADeC global en 2017) sert aux bâtiments administratifs et leurs équipements.

Concernant la nature des dépenses, les nouveaux engagements des Communes en 2017 ont porté prioritairement sur :

- les constructions : 58% de l'investissement, comme en 2016 ;
- les aménagements/réhabilitations/réfections : 10% contre 22% en 2016 ;
- les équipements : 8% contre 10% en 2016.

Les détails se présentent dans les tableaux ci-dessous.

**Tableau 18** : Répartition des réalisations engagées en 2017 par nature

	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
Construction	162	3 693 071 511	397	11 212 793 165	559	14 905 864 676
Construction et Equipement	38	920 343 499	89	2 165 112 980	127	3 085 456 479
Réhabilitation/Réfection	105	1 454 108 719	87	1 049 474 567	192	2 503 583 286
Equipement/Acquisition/Fourniture	52	283 780 185	194	1 705 206 419	246	1 988 986 604
Aménagement/Travaux confortatifs	11	228 433 608	66	1 252 628 518	77	1 481 062 126
Entretien	64	866 910 908	12	143 990 137	76	1 010 901 045
Etude/Contrôle/Suivi	46	102 449 133	138	564 778 201	184	667 227 334
Autres (Fonctionnement, formation, transfert en capital suivi, IMS...)	6	2 926 501	34	114 770 437	40	117 696 938
	<b>484</b>	<b>7 552 024 064</b>	<b>1 017</b>	<b>18 208 754 424</b>	<b>1 501</b>	<b>25 760 778 488</b>

*Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit*

L'exploitation des informations fournies dans les intitulés des marchés signés permet de dresser le tableau des réalisations par type d'ouvrage. On peut lire à travers ce tableau la contribution du FADeC au développement local et par ricochet à l'atteinte des ODD 2030.

**Tableau 19** : Répartition des réalisations engagées en 2017 par type d'ouvrage

	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT
<b>TYPES D'OUVRAGE REALISES EN 2017 (MONTANT TTC Y COMPRIS LES CO-FINANCEMENTS)</b>						
Module de classe	47	971 308 338	97	2 019 042 321	144	2 990 350 659
Module de classe & Equipement	30	694 301 903	46	1 047 016 014	76	1 741 317 917
Hôtel de Ville/Extensions			38	2 859 696 547	38	2 859 696 547
Bureaux d'arrondissement			53	1 259 600 398	53	1 259 600 398
Autres bâtiments administratifs	2	59 441 889			2	59 441 889
Clôtures de divers domaines	26	500 332 293	34	403 460 539	60	903 792 832
Ouverture, aménagement et réfection de pistes	34	613 815 789	83	3 273 002 665	117	3 886 818 454
Bloc de boutique & Boucheries	3	103 262 337	46	961 450 731	49	1 064 713 068
Hangars de marché & Marché à bétail	3	62 240 104	22	291 878 520	25	354 118 624
Magasin de stockage	7	138 377 537	9	232 485 019	16	370 862 556
Gare routière			3	132 814 721	3	132 814 721
Ouvrages de franchissement, Caniveaux et Dalots	3	63 720 236	17	347 509 245	20	411 229 481
Centre de santé/Dispensaires/UVS	61	1 696 909 916	23	511 494 959	84	2 208 404 875
Bloc de latrine	2	13 288 352	12	82 974 330	14	96 262 682
Alimentation en Eau Potable	6	152 825 255	57	1 438 068 024	63	1 590 893 279
Maison de jeunes et places de loisirs/sport	2	10 679 024	12	466 501 890	14	477 180 914
Autres infrastructures	4	51 128 388	20	318 605 104	24	369 733 492
Réparation & Entretien divers	138	1 912 935 950	73	794 181 838	211	2 707 117 788

	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT
<b>SOUS-TOTAL 1</b>	<b>368</b>	<b>7 044 567 311</b>	<b>645</b>	<b>16 439 782 865</b>	<b>1 013</b>	<b>23 484 350 176</b>
<b>AUTRES DEPENSES</b>						
Equipements & Diverses acquisitions	49	340 263 692	143	1 179 855 881	192	1 520 119 573
Suivi, Contrôle, Etudes etc.	53	107 647 134	156	609 242 833	209	716 889 967
Autres dépenses	14	146 854 601	73	559 499 009	87	706 353 610
<b>SOUS-TOTAL 2</b>	<b>116</b>	<b>594 765 427</b>	<b>372</b>	<b>2 348 597 723</b>	<b>488</b>	<b>2 943 363 150</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>484</b>	<b>7 639 332 738</b>	<b>1 017</b>	<b>18 788 380 588</b>	<b>1 501</b>	<b>26 427 713 326</b>

*Source : Traitement fait par la CONAFIL à partir des données fournies par les Communes*

### 2.3 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS

L'état d'avancement de l'ensemble des réalisations en cours en 2017 se présente comme suit.

**Tableau 20** : Niveau d'avancement (au 31 décembre 2017) des réalisations en cours en 2017

NIVEAUX D'EXECUTION GLOBAL 2017	MARCHES NON SOLDES AU 31/12/2016	MARCHES CONCLUS EN 2017	TOTAL DES REALISATIONS EN COURS EN 2017	POURCENTAGE
Travaux en cours	280	623	903	30,76%
Cessation de travaux	51	12	63	2,15%
Travaux abandonnés	47	7	54	1,84%
Réception provisoire	732	672	1404	47,82%
Réception définitive	325	187	512	17,44%
TOTAL	1 435	1 501	2 936	100,00%

Source : Traitement des données de l'échantillon

On retient que pour la gestion 2017, les réalisations réceptionnées (provisoirement et définitivement) représentent 65%, soit environ deux tiers des réalisations en cours.

En ce qui concerne l'abandon des travaux, 07 chantiers démarrés en 2017 ont été abandonnés au cours de l'année contre 04 en 2016. Sur les 1 435 réalisations démarrées avant 2017, 47 sont en situation d'abandon.

**Tableau 21: Liste des chantiers démarrés en 2017 et abandonnés ou cessation de travaux**

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ (CONTRAT, BON DE COMMANDE, ACCORD, CONVENTION...)	DATE DE SIGNATURE	MONTANT TOTAL MARCHÉ (MONTANT TOTAL TTC)	SITUATION D'EXECUTION
Abomey-Calavi	Construction/ Achèvement maison du peuple Akassato	05/04/2017	42 259 131	Abandonné
Akpro-Misséréti	Aménagement des terrains de sport de Katagon et de Vakon	01/01/2017	4 230 000	
Akpro-Misséréti	Aménagement de l'enceinte des bureaux de l'Arrondissement de Vakon	03/08/2017	12 999 977	
Bopa	Aménagement de la piste Possotomé-Gbèdjèwa y compris la construction de 500 ml de caniveaux à dalles amovibles	24/05/2017	56 253 078	
Copargo	Travaux de construction de quatre (04) bloc de latrines à quatre (04) cabines dont : * un à EPP waami-tcharitéri, * un à EPP Gomina kpara * un à EPP Sèma * un à EPP Bissinra	26/07/2017	9 726 575	Abandonné
Copargo	Etude d'implantation et suivi contrôles des travaux de réalisation de cinq (05) forages équipés de pompes à motricité humaine	23/05/2017	6 678 000	
Copargo	Travaux de réalisation de cinq (05) forages d'exploitation équipés de pompes à motricité humaine	28/02/2017	29 671 100	
Copargo	Suivi contrôle des travaux de construction de quatre (04) blocs de latrines à raison de 1 bloc dans chaque EPP ci-après: Wammi Tcharitéri,-Gomina, Kpara - Sèma et Bissinra	20/10/2017	401 200	Abandonné
Glazoué	Travaux de réhabilitation de cinq ( 05 ) anciens forages équipés de pompe à motricité humaine	08/12/2017	4 997 300	
Ifangni	Travaux d'entretien des infrastructures de transport rural (ITR) dans la commune d'Ifangni par l'approche participative avec la méthode HIMO, exercice 2017 (lot 3)	18/07/2017	5 489 744	Abandonné
Ifangni	Travaux d'entretien des infrastructures de transport rural (ITR) dans la commune d'Ifangni par l'approche participative avec la méthode HIMO, exercice 2017 (lot 1)	18/07/2017	6 915 066	Abandonné

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ (CONTRAT, BON DE COMMANDE, ACCORD, CONVENTION...)	DATE DE SIGNATURE	MONTANT TOTAL MARCHÉ (MONTANT TOTAL TTC)	SITUATION D'EXECUTION
Ifangni	Contrôle permanent pour la construction de quatre (04) boutiques modernes à Igolo	01/01/2017	400 000	
Ouidah	Acquisition de tables bancs et autres matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires	31/08/2017	34 144 480	Abandonné
Parakou	Réalisation de 08 forages et d'un PEA	02/06/2017	60 770 000	Abandonné
Porto-Novo	Travaux de réhabilitation de l'extension des bureaux des sièges du 2ème et 4ème Arrondissement Lot 1	13/02/2017	38 147 620	Abandonné
Porto-Novo	Travaux de réhabilitation de l'extension des bureaux des sièges du 2ème et 4ème Arrondissement Lot 2	13/02/2017	38 394 843	
Porto-Novo	Travaux de réhabilitation et de construction des centres de santé de Dowa et de Louho Lot 1	16/03/2017	26 673 875	
Savalou	Assainissement de la voie principale d'accès au village de Gobada	28/11/2017	1 033 200	
Savalou	Achèvement des travaux de construction de caniveaux à Monkpa	28/11/2017	2 128 950	
Tanguiéta	Travaux de réhabilitation et équipement du centre des jeunes et loisirs (bâtiment ex- colas)	03/01/2017	9 999 837	Abandonné
	<b>MONTANT TOTAL</b>		<b>391 313 976</b>	

*Source : Rapports d'audit des Communes citées*

Les raisons qui justifient ces abandons ou arrêts de travaux sont entre autres :

- une défaillance financière et/ou un autre problème de l'entrepreneur ;
- une suspension suite à l'arrêt du financement FADeC du fait de l'inéligibilité de la réalisation ;
- le non-paiement du décompte à l'entrepreneur ;
- l'inaccessibilité aux sites.

#### 2.4 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES

L'examen des 1 501 réalisations engagées en 2017 sur l'ensemble du territoire fait ressortir que 12 sont inéligibles, soit un taux d'inéligibilité de 0,8% contre 2,28% en 2016. On constate donc une nette diminution des réalisations inéligibles.

Le montant total des dépenses inéligibles est de 88 908 620 FCFA pour les 12 réalisations concernées, soit un taux de 0,64% du montant total des dépenses engagées en 2017 contre 491 828 401 FCFA pour les 32 projets concernés en 2016, (2,19% du montant total des dépenses engagées en 2016).

**Tableau 22:** Réalisations inéligibles engagées en 2017

COMMUNES	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
Aguégués	Paiement des frais d'entretien et de déplacement forfaitaires alloués aux participants à l'Assemblée Générale électorale du bureau de l'Association communale sportive de la commune des Aguégués	272 000	FADeC AF-FECTE SPORT	Dépense inéligible au FADeC Sport tel que défini par la Décision 2017 n°070 / MSp / DAF/SBC/DEB du 10 avril 2017 du DAF du Ministère des Sports
Glazoué	Fourniture, pose et entretien de lampadaire d'éclairage public et de coffrets d'éclairage public dans les arrondissements de Thio, Gomé et Sokponta	6 920 700	FADeC Non affecté	Inéligible sur FADeC non affecté
Glazoué				Projet non pris en compte par le PAI 2017
Glazoué				Inexistant au PPM
Glazoué	Fourniture, pose et entretien de lampadaire d'éclairage public et de coffrets d'éclairage public dans les arrondissements de Ouédèmè, Gomé, Sokponta et à Sowé	6 324 800	FADeC Non affecté	Inéligible sur le FADeC non affecté
Glazoué				Projet non pris en compte par le PAI 2017
Glazoué				Inexistant au PPM
Houéyogbé	Travaux d'électrification dans les villages de Togbonou et de Didongbogo	60 930 633	FADeC non affecté investissement	Il s'agit des travaux d'extension du réseau électrique de la SBEE
Houéyogbé	Elaboration du plan de formation des cadres et élus de la commune de Houéyogbé.	3 958 000	FADeC non affecté i	Il s'agit des dépenses liées au renforcement institutionnel non couvertes par un report de la DIC 2013 et donc non éligible sur FADeC non affecté investissement
Houéyogbé	Elaboration du manuel de Procédure administrative, techniques, comptables et financières de l'administration communale de Houéyogbé.	4 985 500	FADeC non affecté	Il s'agit des dépenses liées au renforcement institutionnel non couvertes par un report de la DIC 2013 et donc non éligible sur FADeC non affecté investissement

COMMUNES	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
Houéyogbé	Elaboration du plan de communication de la commune de Houéyogbé.	3 746 987	FADeC non affecté	Il s'agit des dépenses liées au renforcement institutionnel non couvertes par un report de la DIC 2013 et donc non éligible sur FADeC non affecté investissement
Péhunco	Acquisition de moto dans le cadre de la réfection et équipement des dispensaires isolés de Bana et Wassa Maro (arrondissement de Tobré)	1 770 000	FADeC Non Affecté	Inéligibles
<b>Total</b>		<b>88 908 620</b>		

*Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit*

## 2.5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

La qualité et la fonctionnalité des infrastructures s'analysent à travers le suivi régulier des travaux en cours d'exécution et la fonctionnalité de celles mises en exploitation (réceptionnées).

Pour effectuer ce contrôle au titre de 2017, les auditeurs ont visité 572 réalisations au nombre desquelles 432, soit 75,5 % ont fait l'objet de réception provisoire et/ou définitive.

### 2.5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Au titre de 2017, le taux de fonctionnalité des infrastructures achevées et réceptionnées est de 89%. Il s'en déduit que 11% soit vingt-trois (23) réalisations restent non fonctionnelles après leur réception provisoire dans treize (13) communes à savoir :

**Tableau 23:** Infrastructures non fonctionnelles après la réception provisoire ou utilisées à d'autres fins.

COMMUNE	INTITULE DU MARCHE	OBSERVATIONS
Abomey	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finition des travaux de construction de trois (03) classes plus bureau et magasin avec équipements à l'EPP DILLYKOTCHO dans l'arrondissement de ZOUNZONME (LOT 2) ;</li> <li>- Construction d'un module de trois classes plus bureau et magasin avec équipements à l'EPP LOKOKANME</li> </ul>	Le DST n'a pas pu fournir à la commission les raisons pour lesquelles ces réalisations ne sont pas fonctionnelles

COMMUNE	INTITULE DU MARCHE	OBSERVATIONS
	dans l'arrondissement de ZOUN-ZONME (LOT 2)	
Adjarra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centre de regroupement et de vente de poissons d'élevage à Adjarra construit dans le cadre de la mise en œuvre du Programme ACMA ;</li> <li>- Bureaux du service de la transmission radio de la commune d'Adjarra.</li> </ul>	Les bureaux du service de la transmission radio de la commune d'Adjarra ne sont pas mis en service à cause du non transfert de l'équipement radio.
Aguégués	Installation du réseau wifi dans les bureaux de la mairie	Défaillance de connexion internet
Bonou	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction de six boutiques avec cage d'escalier réalisées sur financement PMIL ;</li> <li>- Construction d'un module de six boutiques à Bonou centre</li> </ul>	Le prix du loyer est fixé à dix (10.000) FCFA et la population estime que ce montant est élevé.
Dangbo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logement sage-femme construit au centre de santé de KODONOU ;</li> <li>- Installations de panneaux solaires qui devraient alimenter les bâtiments "des centres de santé de hetin-houdomey,</li> <li>- Maternité de hetin sota, kessounou, dekin, agongue, gbeko, zounta et kodonou "</li> </ul>	La non dotation en personnel desdits centres.
Djougou	Cinq (05) boutiques au parking de gros porteurs réalisés en 2014 et des boutiques C1, C2 et C7 du marché Sinankpéra au quartier Taïffa réalisées en 2012	Ces boutiques sont occupées à des fins religieuses et non commerciales qui sont les objectifs des projets exécutés.
Grand-Popo	Le dispensaire du centre de santé de Gnito, financé sur FADeC affecté du Ministère de la Santé	Aucune raison avancée
Kalalé	Les matériels audio-visuels acquis au profit des Maisons de Jeunes de Bouca, de Dèrassi, de Dunkassa et de Péonga.	Les lieux de loisirs pour lesquels ils sont destinés ne sont pas encore raccordés au réseau électrique.
Kandi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La maison des jeunes de KASSAKOU dans l'arrondissement de KASSAKOU ;</li> <li>- Magasin de stockage plus aires de séchage de PADE dans l'Arrondissement de KASSAKOU ;</li> <li>- Site maraîcher de PODO ;</li> <li>- Site touristique de SOSSO</li> </ul>	Pour les trois premières réalisations, les formalités pour leur mise en exploitation sont en cours. Quant au dernier cas il reste des travaux complémentaires à exécuter pour rendre viable le site.

COMMUNE	INTITULE DU MARCHÉ	OBSERVATIONS
Ségbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le forage de BATAZI ;</li> <li>- L'équipement médical de la maternité Ségbana ;</li> <li>- Le matériel médical entreposé au dispensaire de LIBOUSSOU</li> </ul>	Forage de BATAZI : mauvais nivellement de la margelle ; Maternité Ségbana: fermée au motif de défaut de personnel médical ; Dispensaire de LIBOUSSOU: il n'est pas encore intégré dans le patrimoine du centre au motif de l'indisponibilité du médecin chef de SEGBANA.
Tanguiéta	Centre d'alphabétisation de Yarika réhabilité	Aucune raison notée
Toviklin	Le module de latrines institutionnelles à 4 cabines dans le marché de Tannou-Gola	Non fonctionnement du comité de gestion du marché.
Zè	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les modules de cinq boutiques et de deux boutiques dans le marché de Zè-Centre ;</li> <li>- Les modules de latrines à double cabines réalisées dans les bureaux des arrondissements</li> </ul>	Premier marché : la mairie peine à opérer la sélection des occupants ; Deuxième marché : la mairie met du temps à remettre les clés à la disposition des utilisateurs.

*Source : Rapports d'audit des Communes citées*

Le défaut d'équipement, le défaut du personnel, la négligence de l'administration communale et la mauvaise estimation des besoins sont les probables causes qui empêchent la mise en services des ouvrages réalisés.

### 2.5.2 Contrôle des ouvrages et constats sur l'état des infrastructures visitées

#### 2.5.2.1 Contrôle périodique des travaux

Le contrôle périodique des infrastructures en cours d'exécution est lisible à travers les rapports de suivi de chantier (ou PV de visite) élaborés par les services techniques des communes ou les contrôleurs externes. Ces rapports sont disponibles dans 85% des Communes en 2017 contre 90% en 2016.

La preuve du suivi régulier des infrastructures fait cependant défaut ou présente des insuffisances dans les Communes de Boukombé, Tanguiéta, Ouaké, Bopa, Bonou, Porto-Novo, Ifangni, Covè et Djidja.

#### 2.5.2.2 Constat de visite.

L'objectif des visites des infrastructures est de s'assurer du respect par l'entreprise des clauses contractuelles, des normes de construction et aussi de relever les malfaçons visibles.

Sur l'ensemble des infrastructures échantillonnées et visitées, les auditeurs n'ont pas relevé de malfaçons significatives dans une trentaine de

Communes. Les malfaçons relevées dans les autres Communes sont résumées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 24** : Liste des malfaçons et autres problèmes constatés lors des visites

N°	NATURE DES MALFAÇONS / DEFAILLANCES	QUELQUES EXEMPLES	COMMUNES CONCERNEES
1.	Mauvaise qualité de portes et serrures	Serrure de mauvaise qualité Fissures ouvertures sur des portes Non adhérence de peinture aux portes Défaut de fabrication de portes métalliques de salles de classes	Adja-Ouèrè, Avrankou, Bani-koara, Bopa, Bonou, Ouinhi, Tchaourou
2.	Problème d'étanchéité au niveau des dalles et murs	Infiltrations d'eau dans les dalles, Murs verdâtres du fait de l'infiltration permanente d'eau	Bassila, Bembéréké, Bonou, Savalou, Natitingou
3.	Toiture mal réalisée	Mauvaise qualité des éléments de couvertures (feuilles de tôle, tuile, ...)	Dassa, Ifangni, Tchaourou
4.	Mauvaise qualité de béton, fissures et affaissements sur le gros œuvre	Affaissements de sol et de mur Effritement de murs par endroits Non consistance du béton,	Akpro-Misséréké, Aguégoués, Banikoara, Dassa, Sèmè-Podji, Toffo
5.	Revêtement au sol de mauvaise qualité	Mauvais travaux de pose de carreaux, avec une qualité parfois douteuse Mauvaise pente dans la pose des carreaux entraînant la stagnation d'eau Forme dallage mal dosé Dénivellement des joints de dilatation au niveau des terrasses ainsi que leur grand écartement	Adjohoun, Bopa, Bembéréké, Bonou, Ouinhi
6.	Finition, Entretien et autres	Mauvaise qualité de finition des ouvrages, Mauvais entretien des ouvrages Dégradation des infrastructures, Envahissement des mauvaises herbes sur les ouvrages réceptionnés Dégradation des voies Lavabos bouchés	Adja-Ouèrè, Adjarra, Avrankou, Bantè, Toffo, Tori, Bassila, Bohicon, Bonou, Bopa, Boukombé, Copargo, Djougou, Dogbo, Glazoué, Toucountouna, Ifangni, Kalalé, Karimama, Toviklin, Kandi, Kouandé, Lalo, N'Dali, Nikki, Ouaké, Ouinhi, Parakou, Pèrèrè, Savè, Ségbana, Sinendé, Sô-Ava, Tanguiéta Zè, Zogbodomey, Pobè, Natitingou, Tchaourou, Sakété

Source : Rapports d'audit des Communes

### 2.5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Les ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC doivent porter des références qui facilitent l'identification de l'ouvrage, sa source de financement et l'année de réalisation

En 2017, cette disposition a été entièrement respectée dans 56% des Communes<sup>8</sup> (52% en 2016), les autres n'ont pas marqué toutes les infrastructures réalisées sur FADeC. Les informations données sur ces ouvrages sont parfois lacunaires ; il devient impératif de préciser aux Maires les informations minima que le marquage doit comporter.

---

<sup>8</sup> Tous les ouvrages de l'échantillon pour lesquels un marquage est possible sont estampillés. Un ou plusieurs ouvrages de l'échantillon non estampillé est considéré comme non-respect de la norme.

### **3. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES**

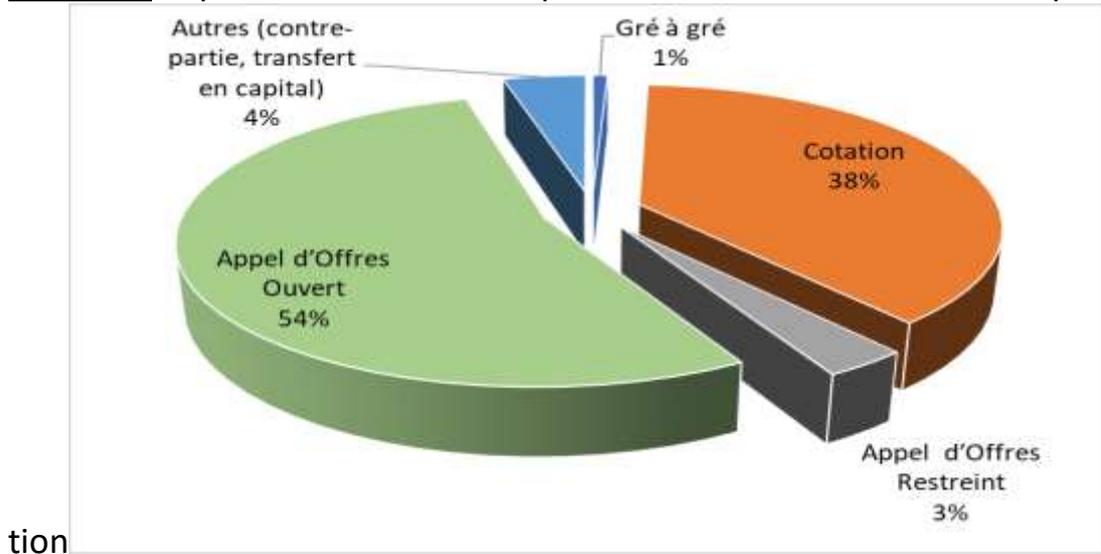
---

En 2017 les Communes ont passé 1 501 marchés au total. Quatre (04) modes de passation ont été généralement utilisés : l'Appel d'Offres Ouvert, l'Appel d'Offres Restreint, le Gré à Gré et la Demande de Cotation. A ces quatre (04) modes, on y a ajouté un cinquième désigné par « autres » et qui prend en compte les engagements liés aux contreparties, aux transferts en capitaux, aux frais de suivi, etc. Ces engagements sont généralement exécutés par décision.

La répartition des marchés passés selon les différents modes de passation se présente comme suit :

- 785 marchés sont passés suivant la procédure d'Appel d'Offres Ouvert soit un taux de 52,2% :
- 47 marchés suivant la procédure d'Appel d'Offres Restreint, soit un taux de 3,07%. Notons que la plupart de ces appels d'offres ne respectent pas les dispositions du code de passation des marchés publics en vigueur en la matière (rapport motivé, avis de la DNCMP) ;
- 578 marchés suivant la procédure de Demande de Cotation soit un taux de 38,53% ;
- 20 marchés suivant la procédure de Gré à Gré soit un taux de 1,53% et
- Autres 71 soit un taux de 4,67%. Il convient de souligner que certaines communes ont recours à la régie comme mode d'exécution des dépenses. Ce mode soulève un certain nombre de questions qui nécessitent un encadrement du fait de sa spécificité (approche de contrôle, mode de comptabilisation, etc.).

**Figure 3 :** Répartition des marchés passés en 2017 selon le mode de passation



### 3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES

#### 3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Conformément à la réglementation en vigueur en matière de passation des marchés publics, les Personnes Responsables des Marchés Publics au niveau des communes sont tenues d'élaborer et de faire valider par les Cellules de Contrôle des Marchés Publics en début de chaque d'année (exercice budgétaire) les Plans de Passation des Marchés Publics.

Pour l'exercice budgétaire 2017, les constats suivants ont été faits :

- l'existence d'un Plan de Passation des Marchés Publics dans toutes les Communes ;
- 100% des PPMP ont été validés par la CCMP ;
- 92% des PPMP ont été publiés sur le SIGMAP, le portail des marchés publics du Bénin ;
- 92% des Communes ont produit et publié l'Avis Général de passation des Marchés.

#### 3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics

Les seuils de passation des marchés ont été respectés à 100% des marchés passés. Notons que certaines communes ont eu recours au saucissonnage des marchés pour rester en dessous du seuil de passation.

### 3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation (seuils de compétence) des marchés publics

Suivant la réglementation en vigueur, le contrôle a priori et l'approbation des marchés publics par la DNCMP est exigible pour les marchés dont les montants prévisionnels hors taxes est supérieur aux seuils de compétence de la CCMP.

Le tableau ci-dessous renseigne sur les projets pour lesquels les communes ont fait recours à la DNCMP pour le contrôle a priori et l'approbation.

**Tableau 25:** Marchés supérieurs aux seuils de compétence

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ	MONTANT TOTAL TTC
Abomey	Travaux de construction de la salle de délibération plus bureau des MAIRES (Construction de l'Hôtel de ville PHASE 2)	366 733 651
Banikoara	Travaux d'achèvement de l'hôtel de ville de la commune de Banikoara et les Voiries et Réseau Divers (VRD),	295 279 216
Cobly	Travaux de construction d'un bâtiment rez-de-chaussée (extensible à R + 3), avec sa cage d'escalier, pour abriter l'hôtel de ville de Cobly	236 367 039
Kalalé	Travaux de construction de l'hôtel de ville	419 990 878
Porto-Novo	Travaux de bétonnage, d'assainissement et pavage de rue Lot 1	342 059 724
Porto-Novo	Travaux de bétonnage, d'assainissement et pavage de rue Lot 2	425 544 691
Porto-Novo	Travaux de bétonnage, d'assainissement et pavage de rue Lot 3	352 588 118
Porto-Novo	Travaux de bétonnage, d'assainissement et pavage de rue Lot 4	245 155 148
Sèmè-Podji	Tranche 2017 des travaux de construction et d'équipement de l'hôtel de ville de la Commune de Sèmè-Podji pour un montant total de 817 790 830 FCFA	307 790 830
Sinendé	Tranche 2017 des Travaux de construction de l'hôtel de ville de Sinendé (Phase2) de montant global 520.032.594 F CFA	200 000 000
Lokossa	Fourniture d'un bulldozer d'occasion avec accessoires	173 600 000
	TOTAL	3 365 109 295

*Source : Données recueillies auprès des Communes et vérifiées dans la cadre de l'audit*

Pour les autres marchés le contrôle a priori et l'approbation devraient être effectués par la CCMP. Sur la base de l'échantillon, on peut affirmer que ceci a été effectivement le cas pour la quasi-totalité des communes.

### 3.1.4 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Le respect des différentes règles relatives à la publicité n'est pas uniforme dans l'ensemble des communes. En effet :

- les avis d'appel d'offres ont été publiés par différentes méthodes. Seulement 39% des Communes ont publié l'ensemble des avis d'appel d'offres relatifs aux marchés échantillonnés sur le SIGMAP contre 51% en 2016 ;
- dans 12 Communes, il y avait changement de la date ou de l'heure d'ouverture des offres mais seulement 83% parmi ces Communes ont informé les soumissionnaires de ces changements ;
- 81% des Communes disposent des listes signées de soumissionnaires qui participent à l'ouverture des offres ;
- la publication sur le site SIGMAP des avis d'attribution provisoire et définitive n'est pas encore une réalité (08%). Les Communes continuent d'afficher ces avis au niveau des mairies ou par voie de presse ;
- 92% des Communes informent systématiquement par écrit les soumissionnaires non retenus contre 87% en 2016. Signalons que ce constat est beaucoup plus basé sur les copies des lettres disponibles à la Mairie que ces soumissionnaires non retenus ne viennent pas souvent chercher.

### **3.1.5 Conformité des documents de passation des marchés**

#### **3.1.5.1 Conformité des DAO et marchés aux modèles types**

L'utilisation du modèle de Dossier d'Appel d'Offres (DAO) conçu par l'ARMP se généralise dans les communes (93% en 2017 contre 91% en 2016). Quant au fond, des irrégularités ou omissions sont notées dans certains DAO lors de leur adaptation aux projets (insuffisance des critères d'évaluation, absence des critères de qualification/post qualification techniques et financières).

La vente des DAO contre récépissé n'est effective que dans 85% des communes.

#### **3.1.5.2 Conformité de l'avis d'appel d'offres**

Dans 83% des Communes, l'avis d'appel d'offres comporte les informations nécessaires, conformément à l'article 54 du CDMDSP contre 82% en 2016. Les Communes où cette conformité n'est pas systématiquement respectée pour tous les marchés sont : Karimama, Malanville, Ouidah, N'Dali, Sinendé, Lalo, Toviklin, Athiémé, Sèmè-Podji et Zagnanado. Ce sont notamment les principaux critères d'évaluation des offres et de qualification qui sont incomplets.

### **3.1.5.3 Appréciation de la conformité du PV d'ouverture des offres**

Dans 98% des Communes, les dates et heures de dépôt des offres sont consignées dans le registre spécial de réception des offres. Ce principe est partiellement respecté à Ouinhi. Ce registre était à jour au moment du passage des auditeurs dans 87% des communes.

Les mesures de préservation de l'intégrité des offres (paraphe des originales par les personnes habilitées) demeurent encore un objectif.

Dans l'ensemble des communes, les attributaires ont fourni des pièces éliminatoires. Toutefois la validité de ces pièces n'est pas toujours avérée. Le tableau d'ouverture des offres n'est pas exhaustif par rapport aux pièces constitutives des offres.

La cohérence concernant le nombre d'offres reçues et ouvertes dans le PV et le registre est effective dans 86% des communes contre 95% en 2016.

Les informations minimales requises dans ces PV sont renseignées dans 78% des Communes. Dans la majorité des PV d'ouvertures des offres des marchés échantillonnés, le délai d'exécution n'est pas indiqué.

### **3.1.5.4 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.**

Dans le cadre de la vérification de la conformité et de la régularité du procès-verbal d'attribution des marchés et suite aux investigations sur le terrain, il est établi que dans 78% des Communes, contre 70% en 2016, les procès-verbaux sont rédigés suivant les dispositions prévues à l'article 84 du CPMDSP. Toutefois, ils contiennent parfois des insuffisances telles que l'absence des noms des soumissionnaires non retenus ainsi que les raisons du rejet de leurs offres (22% des Communes) ; l'absence de l'une ou l'autre des informations (objet, prix, délai, part de sous-traitance etc.) permettant l'établissement du marché (15% des Communes).

Les PV d'attribution sont signés par les Personnes Responsables des Marchés Publics (Maires) dans 88 % des communes contre 75 % en 2016.

### **3.1.6 Effectivité du contrôle de la CCMP / DNCMP**

Le DAO est validé par la CCMP/DNCMP (cachet "BON A LANCER") dans 93% des cas et l'avis de la CCMP /DNCMP sur le rapport d'analyse et le PV d'adjudication est disponible dans 97% des cas. On constate donc que sur le plan formel, les dispositions en la matière sont respectées.

Toutefois, la qualité de ces avis reste perfectible, vu la persistance d'irrégularités, p.ex. en matière de respect des délais, qui souvent ne sont pas signalés dans les avis de la CCMP.

### 3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle

La preuve de l'approbation du marché par la Tutelle est disponible dans 95% des marchés échantillonnés. Certaines Communes n'attendent toujours pas l'approbation de la Tutelle avant de faire engager l'exécution des marchés. Cette situation a été constatée entre autres à Banikoara, Allada, Abomey-Calavi, Sô-Ava, Parakou, Bembéréké, Glazoué, Aplahoué, Dogbo, Grand-Popo, Bonou, Pobè et Adja-Ouèrè où plus de la moitié des marchés contrôlés n'étaient pas approuvés par la Tutelle avant leur démarrage. Cette pratique expose les entreprises adjudicataires aux risques de nullité des contrats.

### 3.1.8 Respect des délais de procédures.

Les délais de procédure sont globalement respectés dans 72% des Communes. En se basant sur l'ensemble des marchés passés par appel d'offres dans les Communes au cours de la gestion 2017, les délais ci-après sont observés :

- Le délai moyen entre la publication de l'avis d'appel d'offres et le dépôt des offres (Minimum 30 jours) est de 34 jours contre 31 jours en 2016 avec un maximum et un minimum respectivement de 39 jours pour Cobly et Comè et 30 jours pour Tchaourou et Toffo. Aucune commune n'affiche un délai moyen inférieur à la norme contre 23 Communes en 2016.
- Le délai moyen entre l'ouverture des offres, l'élaboration du rapport d'analyse des offres, la proposition d'attribution et la transmission des PV à la CCMP (Max. 15 jours) est de 22,5 jours ;
- Le délai entre la notification provisoire et la signature du marché est en moyenne de 32 jours (minimum de 10 jours et maximum de 77 jours à Kétou) ;
- Le délai moyen d'approbation par la Préfecture (maximum 15 jours) est de 15,50 jours contre 22,88 jours en 2016. Ce délai varie d'un Département à un autre, et au sein d'un même Département, d'une Commune à une autre ;
- Comme l'indique le tableau ci-dessus, 07 Préfectures (Collines, Ali-bori, Zou, Atacora, Mono, Atlantique et Borgou) ont respecté ce délai. Les autres Préfectures vont largement au-delà de ce délai pour approuver les marchés, avec la Donga qui ferme la marche avec un délai moyen d'approbation de 28,14 jours. Comme en 2016, la situation la plus critique se trouve dans l'Ouémé où pour 08 communes sur les 09 (sauf Bonou), le délai de 15 jours n'est pas respec-

- té. Toutefois, le dépassement du délai est parfois imputable aux Communes du fait qu'elles présentent des dossiers incomplets ;
- Le délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours) est de 10,54 jours en 2017 (contre 8,92 jours en 2016) avec un maximum de 116 jours à Ifangni. Ce délai est respecté dans 29 Communes contre 21 en 2016. Les communes les plus critiques sont celles de Abomey-Calavi, Agbangnizoun, Banikoara, Bopa, Glazoué, Grand-Popo, Ifangni, Klouékanmè, Matéri, N'Dali, Porto-Novo et Tori-Bossito avec des délais de notification de plus de 10 jours ;
  - Le délai moyen de l'ensemble de la procédure (depuis le dépôt des offres jusqu'à la notification définitive : max. 90 jours) est de 103,39 jours en moyenne contre 110,59 jours en 2016 avec un maximum de 324 jours à Porto-Novo. Cette moyenne reste toujours au-dessus de la norme à cause des Communes suivantes qui sont allées au-delà de 120 jours : Abomey-Calavi, Agbangnizoun, Bembéréké, Bopa, Comè, Copargo, Djakotomey, Djougou, Ifangni, Kétou, Lalo, N'Dali, Nikki, Ouaké, Pobè, Porto-Novo, Sèmè-Podji, Tori-Bossito, Zè. Pourtant, ce délai a été respecté dans 25 Communes ; les délais les plus courts (inférieurs à 60 jours) ont été observés à Aguégoués, Bohicon, Bonou, Djidja, Dogbo, Houeyogbé, Lokossa, Matéri, Ouinhi, Pèrèrè, Toucountouna et Zogbodomey.

Tableau 26: Délai moyen de procédures par Département

INTITULE DES MARCHES /CONTRATS EN VIGUEUR	DELAI ENTRE PUBLICATION AVIS D'AO ET ET DEPOT DES OFFRES (MIN. 30 JOURS)	DELAI ENTRE OUVERTURE DES OFFRES-TRANSMISSION DOSSIER DE MARCHÉ AU CONTRÔLE MP (MAX 15 JOURS)	DELAI ENTRE RECEPTION DU RAPPORT D'EVALUATION ET TRANSMISSION DE L'AVIS DE LA CCMP/DNCMP (MAX. 3 JOURS)	DELAI ENTRE NOTIFICATION PROVISOIRE ET SIGNATURE DU MARCHÉ (MIN. 15 JOURS)	DELAI D'APPROBATION PAR LA TUTELLE (MAX. 15 JOURS)	DELAI DE NOTIFICATION DEFINITIVE APRES APPROBATION (MAX. 3 JOURS)	DELAI ENTRE DEPOT DES OFFRES ET NOTIFICATION DEFINITIVE (MAX. 90 JOURS)
Alibori	32,05	8,34	4,27	20,79	6,80	10,66	79,62
Atacora	29,45	14,54	3,88	17,16	12,89	4,10	73,55
Atlantique	34,26	27,08	17,62	25,90	13,45	9,55	104,64
Borgou	35,92	14,26	2,13	30,40	13,15	10,72	100,79
Collines	29,81	20,78	5,32	26,19	6,83	4,66	75,38
Couffo	35,25	18,46	2,27	66,07	23,35	23,66	112,30
Donga	48,89	37,18	8,81	32,35	26,69	5,24	130,71
Littoral	-	0	-	-	-	-	-
Mono	28,98	15,68	5,90	42,75	14,35	11,11	98,70
Ouémé	27,61	38,94	6,36	31,99	28,61	6,66	133,07
Plateau	42,81	42,91	6,24	52,93	18,84	34,77	180,84
Zou	30,50	27,8	9,68	29,15	11,46	3,11	97,91
<b>BENIN</b>	<b>33,52</b>	<b>22,5</b>	<b>6,80</b>	<b>32,20</b>	<b>15,55</b>	<b>10,54</b>	<b>103,39</b>

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

### 3.1.9 Situation et régularité des marchés de gré à gré

En 2017, 20 marchés ont été conclus par la procédure de Gré-à-Gré (dans 09 Communes). Deux d'entre eux (conclus à Banikoara et Kalalé) ont reçu l'autorisation spéciale de la DNCMP. Dans les autres cas les communes n'ont pas recouru à la DNCMP pour autorisation. Ces marchés sont donc irréguliers.

Comme en 2016, Dogbo affiche le grand nombre de marchés gré à gré (que les cadres communaux prétendent avoir exécutés en régie).

Ces marchés irréguliers passés en gré à gré par commune sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 27** Marchés de Gré à Gré irréguliers

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ	REFERENCE DU MARCHÉ	MONTANT TOTAL MARCHÉ
Banikoara	Travaux d'achèvement de l'hôtel de ville de la commune de Banikoara et les Voiries et Réseau Divers (VRD),	N°56/002/MCB/PRMP-CPMP/S-PRMP/DNCMP/2017	295 279 216
Copargo	Assistance conseil payante relative à l'étude technique/dimensionnement et suivi contrôle des travaux d'aménagement hydroagricole du site maraîcher de de Tchandégou pour agropastoralisme	Conv. N° 62-3/11/CPI-ETU- SUIVI TCHAND-CACP-DDMEE-CAD/MC-SG-S/PRMP-SAF-ST/LOCAL 2016/2017 du 12/07/2017	4 871 000
Copargo	Travaux de reboisement du site maraîcher de TCHANDOGA	N°62-3/31/CTx-REBOI.TCHANDOG/CACP-SIF-DONGA/MC-SG-SAF-SAD-ST/LOCAL 2014/2017	2 000 000
Grand-Popo	Formation des chefs divisions ressources matérielles, mobilisations ressource et de la collaboratrice du C/SRFM de la mairie de Grand-Popo sur les modules de gestion des valeurs inactives et de la comptabilité matière du logiciel GBCO	Bon de commande N° 036/SRFM du 24 octobre 2017	180 000
Kouandé	Suivi et contrôle des travaux d'installation de lampadaires à Kouandé, Oroukayo, Birni et Chabi-Couma	C N° 06	1 200 000
Kalalé	Achèvement des travaux de construction de caniveaux à Kalalé centre, dans la commune de Kalalé	59/012/MC-KAL/SG/CCPMP/2017 du 10/03/2017	13 434 300

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ	REFERENCE DU MARCHÉ	MONTANT TOTAL MARCHÉ
Savè	Travaux d'entretien courant des ITR (Avenant au contrat 012-2016 bis du 18/11/2016)	N°5L/012-2016/AVT/SG-ST/SVE	2 065 000
Sèmè-Podji	Réfection toiture EM Lokokoukoumè + acquisition des plants et de bacs à ordures	033/S/PRMP/CCMP	1 485 000
Dogbo	Réhabilitation des pistes communales (1er décaissement).	Décision n°077	2 500 000
Dogbo	Réhabilitation des pistes communales (2e décaissement).	Décision n°082	2 500 000
Dogbo	Réhabilitation de pistes (troisième décaissement)	Décision n°0330	2 500 000
Dogbo	Réalisation de deux dalots double sur la voie de Dogbo-Ahomey et d'un dalot simple à Kpodave (5e décaissement)	Décision n°122	2 500 000
Dogbo	Aménagement de piste (quatrième décaissement)	Décision n°0353	2 500 000
Dogbo	Réhabilitation de la piste marche-ayomi-deve (cinquième décaissement 2017)	Décision n° 393	2 500 000
Dogbo	Empoisonnement de retenues d'eau dans la commune de Dogbo (FADeC affecte agriculture 2017)	BC n°000044	1 761 386
Dogbo	Achat et pose de coffret pour l'éclairage public du centre ville de Tota.	BC n°000037	1 003 000
Dogbo	Construction d'un escalier pour desservir les blocs de cinq (05) boutiques rdc avec fondation de type r+1 sur financement FADeC non affecté 2016 et le bloc de cinq (05) boutiques rdc avec fondation r+1 sur financement PSDCC 2015 en plus de la réalisation de cinq (05) impostes en fenêtre métallique et cinq (05) ouvertures en claustras	Avenant au marché de travaux n°63/036/CD/SG-DRFM-DST-SETP du 03/08/2016 relatif à la construction d'un bloc de cinq (05) boutiques rdc avec fondation de type r+1 dans le marché central de Dogbo	2 965 257
Dogbo	Coulage de la cage d'escalier de la boutique rdc construction par l'entreprise hosana	Avenant au marché de travaux n°63/037/CD/SG-DRFM-DST-SETP du 03/08/2016 relatif à la construction d'un bloc de onze (11) boutiques au premier étage des boutiques RDC PMIL 2013 PSDCC 2013	1 525 355

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ	REFERENCE DU MARCHÉ	MONTANT TOTAL MARCHÉ
		et roeselare dans le marché central de Dogbo	
Dogbo	Réalisation de cinq (05) impostes en fenêtre métallique et cinq (05) ouvertures en claustras	Avenant au marché de travaux n°63/034/CD/SG-DRFM-DST-SETP du 03/08/2016 relatif à la construction d'un bloc de cinq (05) boutiques rdc avec fondation de type r+1 dans le marché central de Dogbo	951 953
Dogbo	Ouverture de voie dans la commune	BC n°00006	3 186 000
	<b>TOTAL</b>		<b>346 907 467</b>

### 3.1.10 Situation et régularité des marchés passés en dessous des seuils de passation

La plupart des 578 marchés passés par Demande de Cotation ne sont pas dus à un fractionnement des marchés. Les communes de Kalalé et de Bassila, par exemple, ont saucissonné les marchés pour rester en dessous du seuil de passation.

Dans 91% des Communes, les marchés passés en dessous du seuil de passation l'ont été selon la procédure de la Demande de Cotation telle que stipulée dans le décret N°2011-479.

## 3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES

### 3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés

En 2017, il a été constaté que l'enregistrement des contrats des marchés est effectif dans la quasi-totalité des Communes. Mais comme en 2016, seulement 86% de ces Communes enregistrent lesdits contrats avant leur mise en exécution.

### 3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques

Dans 90% des Communes, contre 87% en 2016, la phase administrative d'exécution des commandes publiques a été globalement régulière dans

le sens que les liasses de justification des dépenses comportent l'essentiel des pièces nécessaires. Dans 97% des Communes, les liasses de justification des marchés de travaux comportent systématiquement un PV de remise de site contre 92% en 2016 ; le C/ST est signataire des attachements et PV de réception pour les travaux dans 100% des cas.

### **3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.**

Seulement 33 Communes ont réalisé des ouvrages qualifiés de non standards en 2017. Parmi elles, 76% ont eu recours à un maître d'œuvre.

Les ouvrages ainsi concernés sont notamment :

- les hôtels de ville et quelques bureaux d'arrondissements;
- les travaux d'assainissement, surtout la réalisation de caniveaux;
- les forages (adduction d'eau villageoise) ;
- les pistes ;
- les marchés à bétail ;
- l'aménagement des places publiques et d'espaces administratifs.

Dans les autres cas, le service technique ou un contrôleur indépendant a assuré un contrôle plus ou moins régulier. Toutefois, pour 10% des chantiers échantillonnés, on n'a pas de preuve d'un contrôle quelconque.

### **3.2.4 Respect des délais contractuels**

Le respect des délais contractuels a été calculé pour l'ensemble des marchés passés par Appel d'Offres Ouvert, soit 785 marchés. Il ressort de l'exploitation des données que 447 réalisations (soit 60%) ont accusé des retards variants entre 0,3 et 15,4 mois. Autrement dit, les délais ont été respectés pour 40% des marchés en 2017 contre 42% en 2016. Dans 36% des Communes, des mesures ont été prises à l'encontre des entrepreneurs pour réduire les retards (concertations, lettres de mise en demeure) alors que ce taux s'élevait à 32% en 2016. Quant aux pénalités de retard, elles sont très rarement appliquées.

### **3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants**

Au cours de la gestion 2017, 32 avenants ont été pris dans 24 Communes. Parmi les Communes concernées, 16 (soit 66%) ont signé des avenants pour une modification du montant du marché dont trois à la baisse (Oua-ké, Grand-Popo et Sinendé).

12 Communes (soit 50%) ont eu recours à l'autorisation de l'organe de contrôle compétent avant la signature des avenants contre 31% en 2016.

Autrement dit 50% des avenants sont jugés irréguliers. Les communes concernées sont : Kandi, Péhunco, Kalalé, Dassa-Zoumé, Toffo, Ouèssè, Savalou, Aplahoué, Bassila, Copargo, Houéyogbé, Aguégués.

Deux avenants dans les communes des Aguégués et d'Aplahoué, ont dépassé la limite des 20% du marché de base, autorisée par le CMPDSP.

## 4. FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE

### 4.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES ELUS

#### 4.1.1. Existence et fonctionnement des commissions communales

Les commissions permanentes obligatoires (commission des affaires économiques et financières, commission des affaires domaniales et environnementales, commission des affaires sociales et culturelles) ont été créées dans toutes les Communes, mais certaines d'entre elles ne se sont jamais réunies, du moins n'ont pas produit les rapports sanctionnant leurs travaux.

On note malgré tout une nette amélioration entre 2016 et 2017 du fonctionnement de ces commissions, ainsi qu'une évolution positive du nombre de Communes où les trois commissions permanentes sont fonctionnelles - en tout cas du point de vue de la conformité aux normes. Sur 231 commissions permanentes qui existent réglementairement<sup>9</sup> dans les 77 Communes, 197 ont été fonctionnelles en 2017 (85%) contre 151 en 2016. Le nombre de rapports produits dans l'ensemble des Communes a évolué considérablement notamment en ce qui concerne la commission en charge des affaires économiques et financières et celle en charge des affaires domaniales et environnementales.

Si les rapports des commissions font systématiquement l'objet de présentation en session du Conseil Communal (CC) ainsi que de délibération sur leur adoption, il est noté que les PV de ces sessions ne mettent pas systématiquement en exergue les débats sur ces rapports et ne précisent pas la suite donnée par le CC en ce qui concerne le contenu des propositions des commissions.

**Tableau 28:** Existence juridique et fonctionnalité des commissions permanentes obligatoires

COMMISSIONS PERMANENTES	EXISTENCE JURIDIQUE	NOMBRE DE REUNIONS TENUES (SUR PVs)	NBR DE COMMUNES OU LA COMMISSION EST FONCTIONNELLE
Commissions affaires économiques et financières (CAEF)	Oui dans toutes les Communes	191 contre 153 en 2016	68 (55 en 2016)
Commissions affaires domaniales et environnementales (CADE)	Oui dans toutes les Communes	206 contre 149 en 2016	70 (52 en 2016)
Commissions affaires sociales et culturelles (CASC)	Oui dans toutes les Communes	154 contre 89 en 2016	59 (44 en 2016)

Source : Données collectées sur le terrain

<sup>9</sup> L'analyse est faite en tenant compte des trois commissions permanentes obligatoires par Communes

Les auditeurs ont constaté qu'au plan national :

- 92% des Communes ont pu produire aux auditeurs les actes prouvant l'existence juridique des commissions permanentes contre 88% en 2016 ; 70% des conseils communaux ont discuté et délibéré sur les rapports produits par les commissions permanentes au cours de l'année 2017 contre 46% en 2016 ;
- La quasi-totalité des communes ont prévu des moyens au budget pour le fonctionnement des commissions permanentes, mais seulement 64% parmi elles ont effectivement payé des perdiems aux-membres desdites commissions ;
- 83% des Communes qui ont payé les perdiems ont fait précéder l'ordonnancement de ces perdiems par le dépôt des rapports des commissions permanentes.

#### 4.1.2. Contrôle des actions du Maire par le Conseil Communal

En 2017, 65 Maires (84%) se sont conformés aux dispositions du décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la Commune par le Maire, en prenant le soin de soumettre un rapport écrit à leurs Conseils Communaux respectifs lors de chaque session ordinaire.

Un seul Maire (Kalalé) contre 10 en 2016, n'a soumis aucun rapport écrit à son Conseil Communal. Seulement 11 Maires (14%) ont produit entre 1 et 3 rapports en 2017.

Le tableau suivant montre le progrès obtenu en la matière depuis 2013.

**Tableau 29:** Comptes rendus présentés aux Conseils Communaux

NOMBRE DE RAPPORTS	NBR COMMUNES EN 2013	NBR COMMUNES EN 2014	NBR COMMUNES EN 2015	NBR COMMUNES EN 2016	NBR COMMUNES EN 2017
0 rapport	34	27	10	2	1
1 rapport	10	10	12	3	1
2 rapports	6	6	13	7	6
3 rapports	5	9	8	4	4
4 rapports	22	25	34	61	65

*Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit*

Dans seulement 60% des Communes, ces rapports intègrent un point sur les tâches prescrites par le Conseil Communal et un autre sur l'exécution du budget. À noter que les PV de session du CC ne se terminent pas systématiquement par un récapitulatif des tâches découlant de la session

pour l'exécutif communal, permettant ultérieurement leur suivi à travers les rapports d'activités des Maires. Ce qui constitue une faiblesse notoire dans l'élaboration de ces PV de session du CC qui explique également la qualité perfectible des rapports écrits des Maires aux CC.

#### 4.2. ORGANISATION, FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ET NIVEAU DE MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

##### 4.2.1. Niveau d'organisation des services-clés communaux

La qualité des ressources humaines a été appréhendée pour les services clé intervenants dans la chaîne de dépenses FADeC (SG, services financiers, services techniques, services en charge de la planification) ainsi que des organes de passation et de contrôle des marchés. Pour chacune de ces structures, il a été apprécié le niveau de formation et le domaine d'études de son chef, l'expérience professionnelle, la catégorie, ainsi que d'éventuelles formations complémentaires.

**Tableau 30 :** Profil des chefs de services et autres responsables d'organes impliqués dans la chaîne de dépenses FADeC

RESPONSABLES DE SERVICES COMMUNAUX ET D'ORGANES PM	SECRETAIRE GENERAL	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DES AFFAIRES FINANCIERES	CHEF/DIRECTEUR SERVICE TECHNIQUE	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DE LA PLANIFICATION	SECRETAIRE DE LA PRMP	CHEF DE LA CCMP
Domaine du diplôme académique	Administration Générale et/ou Territoriale : 45,07% Autres domaines en lien avec l'administration/développement locale (administration et Gestion des Projets, Développement local, aménagement du territoire, Droit et GRH, ...) : 42,25%, Autres spécialités : 12,68%	Finances et comptabilité publiques : 8,45% Comptabilité, Gestion, Finances, Audit et Contrôle, : 77,46%, Autres Spécialités : 14,08% (dont 2,82% pour CAP/BEPC/CEPE)	Génie Civil et Travaux Publics : 91,43% (dont ingénieurs/master 31,44%, licence professionnelle/DTS 48,57%, BTS/DUT 7,14%, DTI 4,29%), CAP génie civil : 1,43% Autres Spécialités : 7,14%	Planification/Développement Local/ Gestion des Projets/Statistiques : 46,38%, Autres domaines connexes au développement local (Sciences économiques, Géographie/Aménagement du territoire, sociologie, Agronomie, Environnement, Droit, BAC, ...) : 39,13% Autres Spécialités : 13,04% BEPC : 1,45%	Maitrise en Droit/Master Marchés Publics/Ingénieur Génie Civil/Ingénieur Travaux Publics : 38,03%, Licence en Droit/Licence Professionnelle en Génie Civil : 21,12% Autres Spécialités : 40,85%	Maitrise en Droit/Ingénieur Génie Civil/Ingénieur Travaux Publics : 16,39%, Autres Spécialités : 96,72%

RESPONSABLES DE SERVICES COMMUNAUX ET D'ORGANES PM	SECRETAIRE GENERAL	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DES AFFAIRES FINANCIERES	CHEF/DIRECTEUR SERVICE TECHNIQUE	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DE LA PLANIFICATION	SECRETAIRE DE LA PRMP	CHEF DE LA CCMP
Catégorie	A : 83,10% B : 15,49% C : 1,41%	A : 54,93%, B : 38,03% C : 5,63%. D : 1,41%	A : 60%, B : 37,14% C : 2,86%	A : 73,91% B : 23,19% C : 2,90%	A : 61,97%, B : 33,80%, C : 4,23%	A : 84,06%, B : 13,04% C : 2,90%
Nbre d'années d'expériences générales	< = 10 ans <sup>10</sup> : 33,80%, > 10 ans : 66,20% dont plus de 20 ans 11,27%	< = 10 ans : 42,25%, dont moins de 5 ans 11,27% ; > 10 ans : 57,75% dont plus de 20 ans 11,27%	< = 10 ans : 42,86%, dont moins de 5 ans 17,14% ; > 10 ans : 57,14% dont plus de 20 ans 7,14%	< = 10 ans : 56,52% dont moins de 5 ans 17,39% ; > 10 ans : 43,48% dont plus de 20 ans 0%	< = 10 ans : 76,06% dont moins de 5 ans 33,80% ; > 10 ans : 23,94% dont plus de 20 ans 0%	< = 10 ans : 50% dont moins de 5 ans 17,14% ; > 10 ans : 50% dont plus de 20 ans 11,43%
Ancienneté au poste (Nbre d'années d'expérience sur le poste)	Moins de 5 ans : 53,52% (dont au plus un an 14,08%) ; Entre 5 et 10 ans : 15,49% ; > 10 ans : 30,99%	Moins de 5 ans : 42,25% (dont au plus un an 18,31%) ; Entre 5 et 10 ans : 21,13% ; > 10 ans : 36,62%	Moins de 5 ans : 17,14% (dont au plus un an 2,86%) ; Entre 5 et 10 ans : 25,71% ; > 10 ans : 57,14%	Moins de 5 ans : 44,93% (dont au plus un an 23,19%) Entre 5 et 10 ans : 37,68% ; > 10 ans : 17,39%.	Moins de 5 ans : 78,87% (dont au plus un an 21,13%) Entre 5 et 10 ans : 21,13% > 10 ans : 0%	Moins de 5 ans : 66,20% (dont au plus un an 16,90%) ; Entre 5 et 10 ans : 28,17% ; > 10 ans : 5,63%

*Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit.*

<sup>10</sup> Lire : inférieure ou égale à 10 ans

En ce qui concerne le personnel communal, le dépouillement des informations fournies par les Communes amène aux constats suivants<sup>11</sup> :

- **Poste de Secrétaire Général (SG) de Mairie** : une persistance en 2017 d'une part sensible de SG nommés en violation des textes et une adéquation profil poste encore perfectible. Le niveau de cette adéquation s'est dégradé par rapport à 2016 même si les concernés sont plus expérimentés qu'en 2016 :
  - 83,10% des SG sont de la catégorie requise en 2017 pour occuper leurs postes (Catégorie A) contre la même proportion en 2016 (83,78%). Les 16,90% autres SG ne sont pas de la catégorie requise (Catégorie B et C) avec 15,49% de la catégorie B (Ouaké, Tchaourou, Gogounou, Ouinhi, N'dali, Savè, Toviklin, Kérou, Bopa, Toffo, Bonou) et 1,41% de la catégorie C (Copargo) ;
  - Il y a adéquation entre profil et poste en ce qui concerne 45,07% des SG contre 52,05% en 2016 dont la formation relève des domaines de la décentralisation, de l'administration territoriale et/ou générale.
    - 33,80% des SG contre 13,70% en 2016 sont diplômés du secteur de l'administration territoriale/ décentralisation, ce qui constitue une évolution très positive de la qualification des SG en poste. A cela il faut ajouter 11,27% qui sont qualifiés en administration générale.
    - 42,25% des SG contre 41,10% en 2016 sont qualifiés dans des domaines en lien avec l'administration locale ou le développement local (gestion des projets, développement local, gestion des ressources humaines, sociologie de développement, développement communautaire, aménagement du territoire, agriculture/développement rural) ;
    - 12,68% des SG contre 6,85% en 2016 disposent d'autres spécialités de qualification plus éloignées de l'administration locale/développement locale (mathématiques, informatique, génie civil, hydraulique, banque, ...).
  - l'expérience professionnelle dépasse dix ans pour 66,20% des SG contre 58,34% en 2016. Aussi certains parmi ceux-ci disposent de

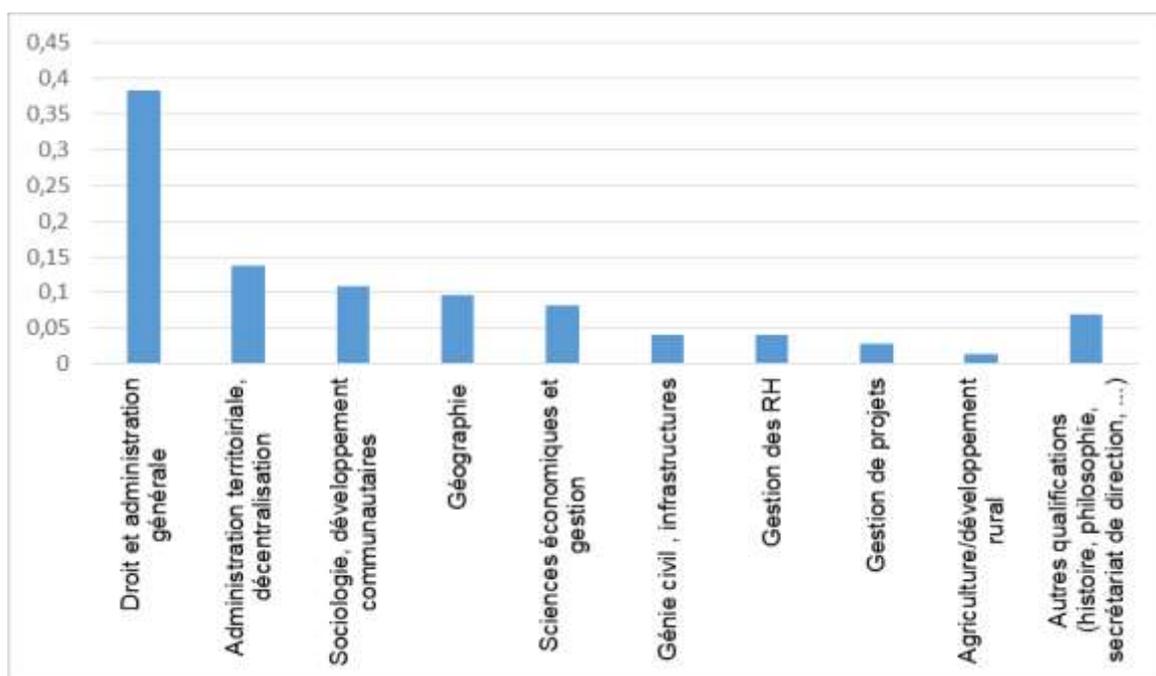
---

<sup>11</sup> La catégorisation a été faite en fonction du diplôme le plus récent des intéressés et ne correspond pas forcément à la catégorie reconnue par la Commune .

plus de 20 ans d'expériences professionnelles. Par contre, 33,80% des SG ont moins de dix ans d'expérience professionnelle dont 7,04% détiennent moins de 5 ans ;

- En ce qui concerne l'ancienneté au poste de SG, 46,48% disposent d'une ancienneté de cinq ans et plus dont 31% totalisent plus de dix ans. 53,52% ont passé moins de 5 ans au poste (contre 62% en 2016) et 14,08% y sont il y a au plus un an (contre 34,92% en 2016).

**Figure 4:** Profil des Secrétaires Généraux de Mairie en 2017

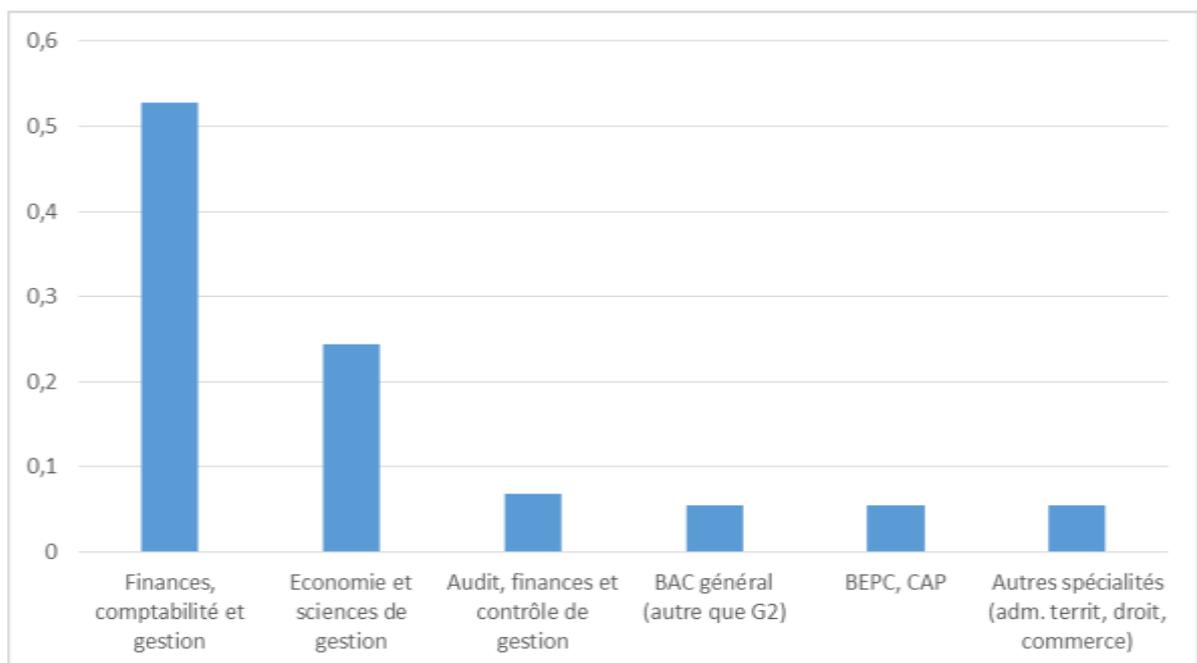


- **Poste de Chef de Service des Affaires Financières (C/SAF) ou Directeur des Affaires Financières (D/AF) :** une situation globalement stable par rapport à 2016 avec un personnel de plus en plus expérimenté et un effort sensible en matière de stabilité des cadres à ce poste :
  - 94,20% des C/SAF ou D/AF contre 93,15% en 2016 sont de la catégorie requise soit à peu près les mêmes proportions (54,93% de la catégorie A contre 54,79% en 2016 et 38,03% de la catégorie B contre 38,36% en 2016). Comme en 2016, il existe encore des C/SAF qui sont des catégories C et D (5,63% des C/SAF en 2017 contre 6,85% en 2016) ; ceci dans les Communes de Houéyogbé, Ouessè, Covè, Athiémé et Tchaourou (catégorie D) ;
  - Il y a adéquation entre profil et poste pour 85,92% des C/SAF ou D/AF contre 87,83% en 2016 par rapport au domaine d'études (dont 8,45% pour Finances Publiques/Trésor/Impôts et 77,46%

pour Comptabilité, Gestion, Finances et Audit/Contrôle). Ainsi 14,08% des C/SAF ou D/AF contre 12,17% en 2016 n'ont pas le profil adéquat pour le poste. Il s'agit notamment de : (i) C/SAF ayant d'autres spécialités de qualification (gestion des projets, management des services publics, droit, administration territoriale, ...), soit 11,27% de l'effectif de ces C/SAF (Bohicon, Porto-Novo, Ouidah, Ségbana, Bassila, Akpro-Missérété, Klouékanmè, Aguégué, Adja-Ouèrè) et (ii) ceux ayant juste le niveau BEPC, CAP ou CEPE, soit 2,82% de l'effectif (Akpro-Missérété, Adja-Ouèrè et Tchaourou).

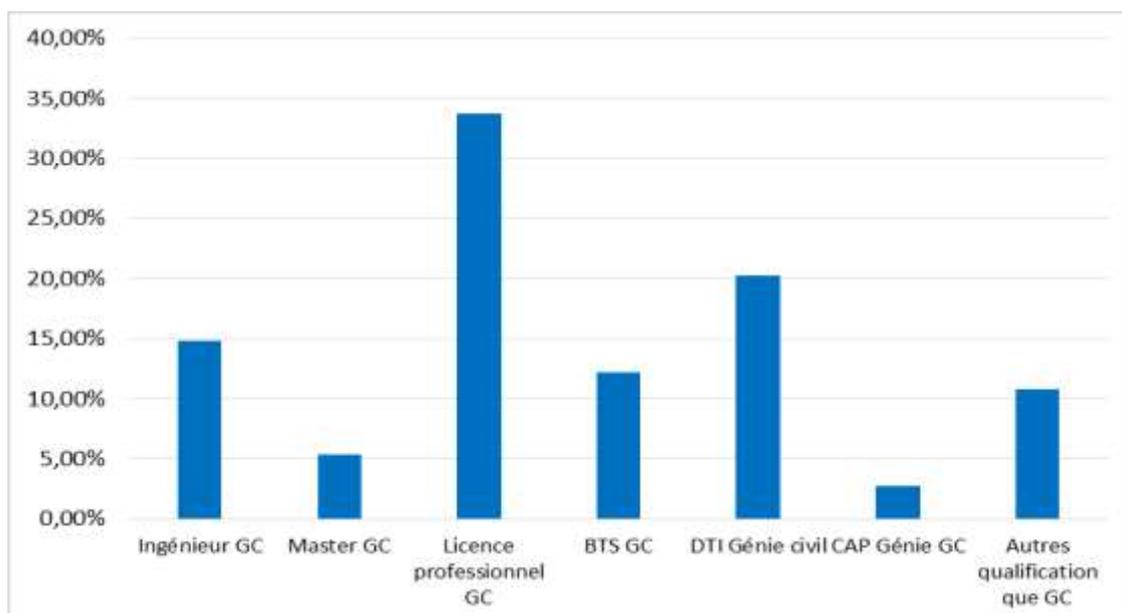
- 57,75% des C/SAF ou D/AF contre 42,25% en 2016 ont acquis plus de dix ans d'expérience professionnelle et 11,27% contre 9,86% en 2016 détiennent plus de 20 ans. Par contre, 42,25% des C/SAF ont au plus dix ans d'expérience professionnelle et 23,94% (21,13% en 2016) disposent de moins de 5 ans d'expérience.
- En ce qui concerne l'ancienneté au poste de C/SAF ou D/AF, 57,75% sont à ce poste depuis plus de cinq ans dont 36,62% cumulent plus de dix ans. Par contre, 42,25% contre 57,14% en 2016 ont passé moins de 5 ans au poste et 18,31% y sont il y a au plus un an. Ces chiffres traduisent une certaine amélioration en 2017 de la stabilité des cadres à ce poste par rapport à 2016.

**Figure 5:** Profil des C/SAF et D/AF des Communes en 2017



- **Poste de Chef de Service Technique (C/ST) ou Directeurs des Services Techniques (D/ST) :** une évolution globalement stable par rapport à 2016 avec une amélioration de l'adéquation profil poste en 2017, et une bonne stabilité du poste
  - 97,14% des C/ST ou D/ST contre 97,26% en 2016 sont de la catégorie requise (60% de la catégorie A contre 56,16% en 2016 et 40% de la catégorie B contre 41,10% en 2016) ;
  - 91,43% d'entre eux contre 86,49% en 2016 ont rempli le critère de l'adéquation entre profil et poste par rapport au domaine d'études c.à.d. génie civil (ingénieur/master 31,44%, licence professionnelle/DTS 48,57%, BTS/DUT 7,14% et DTI 4,29%). Il existe encore en 2017 8,57% des C/ST contre 13,51% en 2016 dont les profils ne sont pas adéquats par rapport au poste du fait d'un domaine de qualification autre que génie civil (Copargo, Kpomassè, Aguégoués, Boukombé, Toviklin) ;
  - 57,14% des C/ST ou D/ST contre 58,90% en 2016 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles Dont 7,14% cumulent plus de 20 ans. Par contre 42,86% des C/ST ou D/ST contre 41,10% en 2016 disposent d'au plus dix ans d'expériences professionnelles avec 17,14% qui totalisent moins de 5 ans.
  - En ce qui concerne l'ancienneté au poste des C/ST ou D/ST, 83,85% ont passé plus de 5 ans au poste dont 57,14% cumulent plus de dix ans. Ce qui montre une très bonne stabilité du poste de C/ST ou D/ST.

**Figure 6:** Profil des C/ST et D/ST des Communes en 2017



- **Poste de Chef de Service de la Planification et du Développement Local (C/SPDL) ou Directeur de la Planification et du Développement Local (D/PDL) :** une amélioration de l'adéquation profil-poste avec une assez bonne stabilité des cadres au poste :
  - 97% des C/SPDL ou D/PDL contre 100% en 2016 sont de la catégorie requise (73,91% de la catégorie A contre 74,29% en 2016 et 23,19% de la catégorie B contre 25,71% en 2016 ; il existe 2,90% de C/SPDL de la catégorie C contre 0% en 2016 ;
  - 46,38% des C/SPDL ou D/PDL contre 30,56% en 2016, ont rempli strictement le critère de l'adéquation profil-poste avec des qualifications dans les domaines de la planification, de la gestion des projets/développement local et de la statistique. Outre cet effectif il convient de souligner qu'il y a également 39,13% des C/SPDL ou D/PDL dont la qualification relève d'autres domaines connexes du développement local (Sciences économiques, Géographie/Aménagement du territoire, sociologie, Agronomie, Environnement, Droit...);
  - 43,48% des C/SPDL ou D/PDL contre 45,07% en 2016 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles sans qu'aucun n'ait atteint les 20 ans. Par contre 56,52% des C/SPDL ou D/PDL contre 54,93% en 2016 disposent d'au plus dix ans d'expériences professionnelles avec 17,39% qui totalisent moins de 5 ans ;
  - En ce qui concerne l'ancienneté au poste des C/SPDL ou D/PDL, 55,07% sont restés plus de 5 ans au poste dont 17,39% cumulent plus de dix ans. Ce qui montre une assez bonne stabilité du poste de C/SPDL ou D/PDL.
  
- **Poste de Secrétaire de la Personne Responsable des Marchés Publics (S/PRMP) :** une amélioration de l'adéquation profil poste qui reste pourtant plus faible que pour les autres services et une expérience professionnelle encore limitée :
  - 61,97% des chefs de S/PRMP contre 60,32% en 2016 sont de la catégorie A, 33,80% de la catégorie B (contre 39,68% en 2016) et 4,23% de la catégorie C. Ainsi plusieurs chefs de S/PRMP sont nommés et maintenus au poste en violation des textes en vigueur ;
  - 38,03% des chefs de S/PRMP contre 33,80% en 2016, ont rempli strictement le critère de l'adéquation profil-poste (en rapport avec le domaine d'études) avec des qualifications

dans les domaines du Droit, des Marchés Publics, des Travaux Publics/Génie Civil. A cet effectif il faut ajouter 40,85% de cadre A qualifiés dans d'autres spécialités (Gestion de projets, Sciences Economiques, Sociologie, comptabilité/finances, Géographie, Génie Civil, Secrétariat de Direction, ...)

- Seulement 23,94% des chefs S/PRMP contre 24,64% en 2016 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles sans qu'aucun n'ait atteint les 20 ans. Par contre 76,06% d'entre eux contre 75,36% en 2016 disposent d'au plus dix ans d'expériences professionnelles avec 33,80% qui totalisent moins de 5 ans ;
  - En ce qui concerne l'ancienneté au poste des C/S/PRMP, 78,87% sont restés moins de 5 ans au poste dont 21,13% y ont passé au plus 1 an. Aussi, 21,13% parmi eux dispose de plus de 5 ans d'ancienneté et aucun n'a dépassé 10 ans.
- **Poste de Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (C/CCMP) :** une majorité de cadres de la catégorie A mais sans formation adéquate pour le poste :
- 84,06% des C/CCMP contre 87,30% en 2016 sont de la catégorie requise (catégorie A), les autres n'ont pas le profil requis, soit 15,94% contre 12,70% en 2016 ;
  - Seulement 16,39% contre 32,81% en 2016 d'entre eux ont un profil pertinent (il s'agit essentiellement de juristes). Les autres spécialités (83,61% contre 67,19% en 2016) concernent notamment : administration territoriale/générale, développement communal/communautaire, sociologie, sciences économiques, gestion de projet, enseignement ;
  - 50% des C/CCMP contre 43,28% en 2016 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles dont 11,43% totalisent plus de 20 ans. Aussi 50% d'entre eux disposent d'au plus dix ans d'expériences dont 17,14% cumulent moins de cinq ans ;
  - En ce qui concerne l'ancienneté au poste des C/CCMP, 66,20% disposent de moins cinq ans dont 16,90% y sont il y a au plus un an. Toutefois 28,17% ont entre 5 ans et 10 ans d'ancienneté au poste et 5,63% ont dépassé les 10 ans.

Globalement, on constate un bon niveau d'encadrement des services et une bonne adéquation profil/poste.

D'une manière générale, il a été constaté une assez bonne stabilité des chefs de service ou directeurs ainsi que des responsables des organes de passation et de contrôle des marchés publics en 2017. Le nombre moyen de collaborateurs par chef de service est de 1,43 agent, détaillé comme suit :

- Secrétaire Général : 1,44 collaborateur en moyenne ;
- Chef Service Financier : 1,45 collaborateur en moyenne ;
- Chef Service Technique : 1,43 collaborateur en moyenne ;
- Chef Service Planification : 1,43 collaborateur en moyenne.

Il existe dans plusieurs communes des directeurs/chefs de services de la chaîne de dépenses FADeC qui ne disposent d'aucun collaborateur qualifié dans le domaine d'attribution.

**Tableau 31:** Part des communes dont les Chefs de services ne disposent d'aucun collaborateur qualifié.

SERVICE	% DE COMMUNES
Secrétariat Général	48%
Service/Direction en charge des Affaires Financières	17%
Service/Direction Technique	36%
Service/Direction en charge de la Planification	42%

Globalement, la qualification des cadres au poste de chef de service s'améliore même si les domaines de formation ne sont pas toujours en adéquation avec les postes. Les Maires devront poursuivre le renforcement des capacités des chefs de services au poste afin d'améliorer l'efficacité et le rendement de leurs services concernés.

#### 4.2.2. Niveau d'organisation de la Recette-perception

A l'instar des services communaux, les ressources humaines des Recettes-perceptions ont été appréciées.

**Tableau 32 :** Profil du RP et des collaborateurs impliqués dans la chaîne de dépenses FADeC

RESPONSABLES DU SERVICE	RECEVEUR-PERCEPTEUR	COLLABORATEURS RP (CHARGES DE LA COMPTABILITE, CHARGES DE VISA)
Domaine d'études	Finances et Trésor, comptabilité publique (Administrateur/Inspecteur/Contrôleur/Certifié du Trésor) : 47,83% Comptabilité, Banque, Finances, Economie : 26,09% Audit, finances et contrôle de gestion 8,70% BAC G2/BTS Comptabilité : 2,90% Autres Spécialités (avec formation en Tré-	Comptabilité, Banque, Finances, Economie : 49,30% Autres Spécialités : 50,70%

RESPONSABLES DU SERVICE	RECEVEUR-PERCEPTEUR	COLLABORATEURS RP (CHARGES DE LA COMPTABILITE, CHARGES DE VISA)
	trésor/comptabilité, Droit, Administration locale, Mathématiques, ...) : 14,49%	
Catégorie	A : 65,71% B : 34,29% C et D : 0%	A : 28,90% B : 41,40% C : 14,80% D : 14,80%
Nombre d'années d'expériences	< = 10 ans : 47,83% dont moins de 5 ans (44,93%) > 10 ans : 52,17% dont plus de 20 ans (2,90%)	< = 10 ans : 56,60% > 10 ans : 43,40%
Ancienneté au poste	Moins de 5 ans : 97,14% (dont au plus un an 21,43%) Entre 5 et 10 ans : 2,86% > 10 ans : 0%	
Nombre de collaborateurs qualifiés dans le domaine en dehors du RP	< 1 collaborateur par RP en moyenne (0,91)	-

Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

Il ressort de ce tableau les principaux constats ci-après relatifs aux RP :

**Une bonne adéquation du profil-des RP au poste avec notamment :**

- 85,52% contre 83,10% en 2016 dont le domaine de formation est en adéquation avec le poste : 47,83% contre 55,80% en 2016 diplômés dans le domaine des finances et trésor/comptabilité publique, 28,99% contre 22,10% en 2016 diplômés en banque, finances, comptabilité ou économie, 8,70% contre 5,2% en 2016 en audit/finances et contrôle de gestion. Le reste des RP soit 14,49% contre 16,90% en 2016 sont diplômés dans d'autres spécialités (droit, administration locale, mathématiques, ...) ;
- 100% contre 97,26% en 2016 des RP sont de la catégorie requise pour occuper leurs postes (65,71% contre 54,79% en 2016 pour la catégorie A et 34,29% contre 42,47% en 2016 pour la catégorie B). Il n'existe donc en 2017 aucun RP des catégories C et D contre 2,74% en 2016. 64,18% contre 58,40% en 2016 des RP disposent d'au moins un collaborateur qualifié pendant qu'une part considérable, soit 35,82% contre 41,60% en 2016 travaille sans aucun collaborateur qualifié.

### **Un personnel relativement jeune doté d'une assez bonne expérience professionnelle avec :**

- 52,17% contre 41,40% en 2016 disposent de plus de 10 ans d'expérience professionnelle dont 2,90% totalisent plus de 20 ans. Par contre, 47,83% contre 58,60% en 2016 des RP disposent de moins de 10 ans d'année d'expérience professionnelle dont 44,93% qui n'ont pas encore atteint les 5 ans.
- 97,14% des RP disposent de moins de 5 ans d'ancienneté au poste et 21,43% contre 28,13% en 2016 n'ont pas encore exercé un an de fonction en qualité de RP. Par contre seulement 2,86% des RP ont une ancienneté entre 5 et 10 ans au poste et aucun n'a dépassé les dix ans.

#### **4.2.3. Existence et niveau de mise en œuvre du manuel de procédures actualisé intégrant les processus-clé de travail**

Les auditeurs ont fait les constats suivants :

- 45% des Communes disposent d'un manuel de procédures administratives et financières ;
- 24% des Communes qui disposent d'un manuel l'ont mis en œuvre contre 33% en 2016.

A noter que ce manuel quand bien même il existe, comporte plusieurs insuffisances. En effet le manuel est généralement incomplet, désuet et de surcroit reste d'application partielle : non prise en compte de plusieurs procédures déjà opérationnelles dans la commune, non intégration des procédures liées au management stratégique et opérationnel assuré par le Maire assisté du SG, plusieurs incohérences au niveau des procédures de passation des marchés, absence de plusieurs points de contrôles essentiels dans un manuel de procédures et devant permettre de prévenir les erreurs, les fraudes et d'asseoir un dispositif de sécurisation des actifs et de sauvegarde du patrimoine communal.

Il est indispensable que des actions soient menées en vue de corriger cette situation.

#### **4.2.4. Existence et fonctionnement des organes de Passation des Marchés Publics**

Les organes de passation des marchés publics sont créés et sont de plus en plus fonctionnels dans les Communes. La situation relative aux différents organes se présente comme suit :

##### **La Personne Responsable des Marchés Publics**

Les Maires sont de droit les Personnes Responsables des Marchés Publics au regard des dispositions de l'article 8 du CMPDSP. 29 Maires ont délégué la présidence de la CPMP à l'un de leurs adjoints contre 35 en 2016.

##### **Le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics**

La totalité des Communes dispose d'un Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics. Le fonctionnement de ce service évalué à travers la tenue des registres, des fichiers et de la qualité des rapports d'activités n'est jugé bon que dans 59% des communes. Le mauvais fonctionnement des secrétariats de la PRMP est dû dans la plupart des cas au défaut de bureaux adéquats pour abriter le service, à l'insuffisance de mobiliers de rangement, à l'inadéquation entre le profil de son chef et le poste. Parmi les insuffisances constatées on dénombre l'absence des copies des pièces comptables dans les dossiers des marchés classés au niveau du S/PRMP, la mauvaise tenue des archives ainsi que le manque d'exhaustivité des rapports d'activités. Même si des efforts sensibles ont été notés, ces rapports sont peu exhaustifs sur la passation des marchés et ne présentent pas les statistiques y relatives : vente des DAO, dépôt des offres, données sur l'exécution du PPMP, incidents lors de la passation des marchés etc.

##### **La Commission de Passation des Marchés Publics**

Toutes les Communes ont formalisé la création de la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP).

Il a été enregistré quelques faiblesses de fonctionnement des CPMP dans quelques communes, notamment : la non-sécurisation systématique des offres originales des soumissionnaires lors des séances d'ouverture des offres, des insuffisances dans les rapports de travaux, des cas de non levée des observations/réserves des CCMP, l'absence d'affichage des PV d'ouverture de plis et de rapports d'adjudication provisoires, ...

Il convient de souligner qu'il n'y a pas de juriste ou de spécialiste des marchés publics au sein des CPMP dans 70% des Communes. Toutefois dans la plupart des Communes c'est le C/ST et/ou le SG qui ont été sollicités pour assurer ces rôles. Leurs compétences ont été renforcées à travers diverses formations assurées par le CeFAL et les PTF.

Les personnes ressources externes qualifiées, nommées au sein de ces commissions par arrêté, ne participent généralement pas aux travaux de passation des marchés. Il en est de même pour les Cellules de Contrôle des Marchés Publics.

#### 4.2.5. Existence et fonctionnement de l'organe de contrôle des Marchés Publics

Les Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ont été créées et installées dans toutes les Communes et ont dans l'ensemble régulièrement fonctionné (en émettant par écrit leurs avis sur la passation des marchés et en élaborant leurs rapports d'activités). Globalement les performances notées en 2016 se sont consolidées en 2017.

Les insuffisances constatées au niveau de ces cellules sont, notamment, le défaut de contrôle des demandes de cotation ainsi que le manque d'exhaustivité des rapports.

Enfin, la qualité de ces rapports demeure perfectible malgré les avancées notées. Ils sont peu exhaustifs sur la situation du contrôle des marchés publics et ne renseignent souvent pas sur : le nombre total des marchés passés, le nombre des marchés dont les dossiers ont été soumis à la CCMP, le nombre de dossiers rejetés, les principales observations faites, les dossiers dont les observations ont été levées et ceux dont les observations demeurent, les difficultés/suggestions.

Dans plus d'un tiers des communes, les SG cumulent la fonction de C/CCMP, ce qui n'est pas souhaitable si l'on se réfère aux conditions d'exercice et d'efficacité de ce genre de contrôle.

**Tableau 33:** Récapitulatif sur l'existence et la fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics

ORGANES	EXISTENCE JURIDIQUE	FONCTIONNALITE
PRMP	100% des Communes	100%
S/PRMP	100% des Communes	59% des S/PRMP (80 % en 2016)
CPMP	100% des Communes	82% des CPMP (68% en 2016)
CCMP	100% des Communes	96% contre 76% en 2016

Source : Données collectées sur le terrain

#### **4.2.6. Exercice par le Secrétaire Général de son rôle de coordonnateur des services communaux**

Dans une vingtaine de Communes, la coordination des services par le Secrétaire Général de la Mairie souffre encore de nombreuses insuffisances.

Les auditeurs ont constaté en effet que cette coordination demeure perfectible étant donné que les réunions des chefs de services sous la direction du SG bien qu'étant plus régulières que par le passé, ne sont pas encore une instance de suivi/contrôle des activités des services orientée vers l'atteinte des objectifs annuels programmés et contenus dans les documents de gestion communale (budget, plan annuel d'investissement et plan de travail annuel) : pas de point d'exécution des tâches prescrites la séance précédente, ni d'échanges sur les difficultés rencontrées par les services et les approches de solutions, ni d'instructions du SG sur des activités importantes ou urgentes prescrites aux services au regard de l'atteinte des objectifs programmés. C'est le cas par exemple de la feuille de route de la mise en œuvre des recommandations d'audit FADeC dont l'exécution ne transparait ni dans le déroulement de ces réunions ni dans les PV établis.

Dans la quasi-totalité des Communes, les SG sont membres de la Commission budgétaire ; leur implication dans le suivi/contrôle des services financiers et domaniaux n'est effective que dans 61% des cas.

A titre d'exemple, les SG des communes ci-après ne sont impliqués ni dans les dossiers financiers ni dans ceux relatifs aux affaires domaniales : Kérou, Kpomassè, Klouékanmè, Ouaké et Athiémé.

#### **4.2.7. Respect des procédures en matière d'approbation des actes par la tutelle**

Au cours de l'année 2017 sous audit, 91% des Communes comme en 2016 transmettent systématiquement les délibérations à la tutelle (Préfet). Dans certaines Communes par contre (Dogbo, Toviklin, Grand-Popo, Adjohoun, Dangbo et Za-Kpota), cette obligation n'est respectée que partiellement.

### **4.3. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS ET CONTROLES TECHNIQUES EXTERNES**

#### **4.3.1. Traçabilité des activités de suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles techniques externes**

Comme en 2016, l'audit de la gestion 2017 s'est intéressé aux activités menées par les Maires dans le sens du partage des résultats de l'audit au

sein de leurs administrations, aux instruments utilisés et au suivi qu'ils effectuent eux-mêmes de la mise en œuvre des recommandations de l'audit. A ces propos, les auditeurs ont effectué les constats ci-après :

- 85 % des communes (contre 76% en 2017) ont tenu au moins une réunion de restitution ou de partage des conclusions du rapport d'audit FADeC gestion 2016 avec les responsables des services sous la supervision du Secrétaire Général ;
- le rapport d'audit FADeC, gestion 2016 a fait l'objet de restitution dans les Communes grâce à l'appui de la CONAFIL et de certains PTF. Une feuille de route de mise en œuvre des recommandations est généralement établie et adoptée à l'issue de ces restitutions.
- 91% des communes disposent d'un plan ou d'une feuille de route de mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles techniques.

Le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations n'est pas rigoureux. Si les feuilles de route/plans de mise en œuvre des recommandations de l'audit 2016 sont disponibles dans la grande majorité des Communes, la lisibilité conséquente des activités des principaux services concernés est faible. Pour plusieurs communes, ces plans apparaissent en effet plus comme un document de formalité qu'une exigence pour les services.

Les C/CCMP ont été responsabilisés pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit relative à la passation des marchés dans 51% des Communes. La situation ne s'est donc pas améliorée outre mesure par rapport à 2016.

Par ailleurs, les auditeurs n'ont pas eu la preuve des actions concrètes menées par ces CCMP, le rapport d'activités de ces derniers étant restés souvent muets sur ce sujet.

Au total la traçabilité des activités de suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits/contrôles est perfectible malgré les améliorations.

#### **4.3.2. Mise en œuvre des recommandations d'audits/contrôles et principales améliorations notées**

Pour la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2016, les Communes ont mené un certain nombre d'actions dont entre autres :

- l'élaboration et l'adoption de plans d'actions/feuilles de route de mise en œuvre des recommandations de l'audit;

- la mise en place de comités ad hoc ;
- le point des activités de mise en œuvre dans le cadre des réunions de services sous la direction du SG.

Ces actions ont permis la mise en œuvre de plusieurs recommandations dont celles d'application larges sont notamment :

- la fonctionnalité des commissions permanentes ;
- la traçabilité des transferts FADeC dans les comptes administratifs ;
- la régularité des réunions des chefs de services sous la coordination du SG ;
- la traçabilité des avis écrits de la CCMP sur les dossiers de marchés ;
- l'estampillage des réalisations FADeC ;
- l'ouverture et tenue à jour de registres côtés, datés et paraphés ;
- la transmission par écrit des documents par la CPMP à la CCMP ;
- la production par le Maire des rapports d'activités écrits et soumis au Conseil Communal ;
- la transmission par les RP aux Maires des BTR dès leur réception.

Mais ces acquis demeurent fragiles tant qu'ils ne sont pas formalisés dans les procédures de travail de la Commune. L'actualisation et la mise en œuvre du manuel de procédures contribuerait à garantir la durabilité de ces acquis.

La mise en œuvre des recommandations de l'audit FADeC, gestion 2016, a induit des changements visibles constatés par les auditeurs dans 71 % des Communes, dont notamment :

- une diminution de l'ampleur des malfaçons sur les chantiers ;
- une amélioration du taux de respect des normes et bonnes pratiques de gestion (cf. chapitre 5.4) ;
- une amélioration de la qualité des comptes administratifs notamment de la note de présentation et des documents annexes.

Toutefois la mise en œuvre des recommandations et la conformité aux normes n'est pas encore en adéquation avec le niveau des performances financières des communes.

#### **4.4. COMMUNICATION ET PARTICIPATION CITOYENNE**

##### **4.4.1. Accès à l'information**

Les Communes ont fait des efforts pour améliorer l'accès des citoyens à l'information sur la gestion communale.

En effet, il est relevé :

- l'existence d'un tableau d'affichage sécurisé et de dimension adéquate dans 75 % des Communes ;

- l'existence d'un service d'information et de documentation fonctionnel : 76% au titre de 2017, contre 62% en 2016 ;
- l'existence d'une salle de documentation adéquate contenant des documents de gestion disponibles pour les consultations du public : 36% des Communes en 2017 contre 24% au titre de 2016.

D'une manière générale, les possibilités offertes aux citoyens d'accéder aux informations ont connu une légère amélioration entre 2016 et 2017 mais elles restent limitées.

#### **4.4.2. Reddition de compte**

Les activités de reddition de compte se sont élargies en 2017. En effet, 96% des Maires (contre 80% en 2016), ont organisé au moins une séance de reddition de compte. On constate donc une amélioration notable, après une baisse de cette activité en 2015.

Les Communes qui ont enfreint à cette bonne pratique en 2017 sont : Zagnanado, Comè et Cotonou.

La participation des acteurs de la société civile aux dites séances a été effective dans 71% des Communes contre 49 % en 2016 ; ceci constitue une nette amélioration.

Enfin, l'organisation et la tenue de ces séances de reddition publique de compte souffrent encore de quelques insuffisances : (i) certaines thématiques fondamentales telles que la gestion financière et la présentation des comptes de la commune ne sont pas systématiquement abordées ; (ii) il faut signaler également une faible collaboration avec les services déconcentrés compétents dans la préparation et la tenue de ces séances, (iii) enfin il manque l'engagement fort du Maire à apporter des réponses satisfaisantes aux préoccupations non résolues des citoyens.

## 5. EVOLUTION DES PERFORMANCES ET DU RESPECT DES NORMES ET BONNES PRATIQUES

---

### 5.1 PERFORMANCES DES COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2017

La note de performance d'une Commune détermine sa part dans la dotation de performance globale du FADeC non affecté Investissement. Depuis la première édition des audits FADeC (gestions 2008/2009), l'attribution de la note de performance fait partie des diligences des auditeurs. Le Manuel de Procédures prévoit 15 critères de performance et une quarantaine de sous-critères.

Pour la présente édition de l'audit, un nouveau volet « Exécution des commandes publiques » (15 points sur 100) s'est ajouté au catalogue des critères ; le respect de la note de cadrage budgétaire a été pris en compte par le nouveau critère « Qualité du compte administratif et de la traçabilité des transferts » (4 points sur 100)<sup>12</sup>.

Des 125 normes et bonnes pratiques de gestion communale que l'actuel référentiel d'audit prend en compte, 35 sont en même temps des sous-critères de performances<sup>13</sup>.

Le tableau suivant montre :

- Les critères de performance de l'audit 2017 ;
- Le mode de notation (à travers les sous-critères) ;
- La note maximale qu'une Commune peut obtenir par critère ;
- Les notes moyennes obtenues par l'ensemble des Communes ;
- Les taux d'atteinte de la note maximale.

Les notes de la section D « Finances Locales » et celles relatives à la disponibilité des données sur le FADeC sont calculées par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL, les autres par les auditeurs.

---

<sup>12</sup> Mise en vigueur le 10 Novembre 2017, les consignes de la note ne pouvaient pas être appliquées au budget de la gestion 2017. Le critère évalue donc la prise en compte de la note au niveau du Compte Administratif, élaboré pendant le premier semestre 2018.

<sup>13</sup> Il reste des performances que le référentiel n'aborde pas (p.ex. les performances financières) et des domaine d'audit qui ne sont pas abordés par les critères de performance.

**Tableau 34** : Notes de performance moyennes obtenues par les Communes en 2017

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
<b>A – Fonctionnement des organes (délibérant et exécutif) et de l'administration communale (30/100)</b>				
A.1 Nombre de sessions du Conseil Communal	Note max. quand 4 sessions et plus sont tenues. Moins 0,5 pt. pour chaque session ordinaire non tenue	2	1,99	99%
A.2 Fonctionnalité des commissions permanentes	Note max. quand chacune des commissions permanentes obligatoires dispose d'au moins un rapport. Moins 1 pt. pour chaque commission ne disposant pas de rapport.	3	2,66	89%
A.3 Nombre de rapports d'activités écrits du Maire soumis au Conseil Communal	Note max. quand 4 rapports écrits et plus sont soumis. Moins 1 pt. pour chaque rapport non disponible.	4	3,79	95%
A.4 Délais de vote du budget	Adoption du budget au plus tard le 15 janvier, 3 pts ;	3	2,81	94%
	Entre le 16 janvier et le 31 mars, 1,5 pts ;			
	Après le 31 mars, 0 pt.			
A.5 Délais de vote du compte administratif	Moins 1 point par 15 jours de retard	2	1,87	94%
A.6 Effectivité du rôle de coordinateur des services locaux par le Secrétaire Général	Disponibilité des PV de réunions de services présidées par le SG (3 pts) ;	5	4,21	84%
	Note max. si au moins 1 rapport par mois. Moins 0,25 point pour chaque mois non couvert par un rapport.			
	Contenu des PV : existence de points d'exécution des tâches confiées aux services et de nouvelles instructions/consignes (1 pt) ;			
	Traçabilité du suivi/contrôle du SG dans le circuit des dossiers financiers et domaniaux (1 pt).			
A7 Fonctionnalité des organes de passation	2 rapports et plus de la PRMP : 2 pts ; 1 rapport 1 pt.	6	4,46	74%

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
et de contrôle des marchés publics	1 rapport et plus de la CCMP : 1 pt ; soit 3 pts pour les 2 organes ;			
	2 pts pour l'exhaustivité des rapports (1 pt par organe) : PRMP (point exécution du PPM (0,25), statistiques relatives à la passation des marchés (0,25), données sur chaque AO (nbre DAO confectionnés, nbre vendus, nombre d'offres reçues) (0,25), difficultés et suggestions / recommandations (0,25).			
	CCMP : nbre total de dossiers soumis et nbre validé et nbre rejeté (0,25pt), principales observations/réserves formulées et dossiers dont les observations sont restées sans suite (0,25pt), niveau de mise en œuvre des recommandations de l'audit FADeC relatives à la passation des marchés (0,25pt), difficultés et suggestions/recommandations (0,25pt).			
	1 pt s'il existe un spécialiste en passation des marchés (formation diplômante ou formation qualifiante/certifiante + 5 ans d'expérience en PM) ou juriste (niveau maîtrise) dans chacun des 2 organes, 0,5 pt si dans un organe.			
A.8 Fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation	Existence d'une salle de documentation accessible au public et équipée en mobilier de rangements (2 pts) ;	5	3,9	78%
	La salle contient : PDC, PAI/PAD, Budget et compte administratif n-1 et n (1pt) ;			
	Dossiers constitués par opération FADeC (1pt) ;			
	Dossiers bien constitués et rangés chez le C/SAF (0,5 pt) et le C/ST (0,5pt).			
<b>B – Passation des marchés et exécution des commandes publiques (25/100)</b>				

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
B.1 Respect des procédures de passation des marchés publics	4 pts pour publication sur le SIGMAP: <i>publication avis général de PMP (1 pts), avis d'AO (1pt), PVs d'attribution provisoire (1pt) et définitive (1pt)</i> (pour 100% de l'échantillon) ;	10	7,04	70%
	1 pt pour conformité des PV d'ouverture des offres (pour 100% de l'échantillon) ;			
	1 pt pour concordance entre PVs d'ouverture et registre spécial de réception des offres (pour 100% de l'échantillon) ;			
	1 pt si les avis de la CCMP sur les documents PM existent (tous les documents pour 100% de l'échantillon) ;			
	1 pt pour non fractionnement des commandes ;			
	1 pt si la preuve de la notification des soumissionnaires non retenus existe;			
	1 pt pour non existence de marché gré à gré <b>irrégulier</b>			
B.2 Exécution des commandes publiques	<i>Pour 2 marchés de travaux réceptionnés provisoirement de l'échantillon :</i>	15	11,3	75%
	Un dossier technique existe (ouvrage à construire ou à réfectionner) : 2 pts ;			
	Les rapports d'au moins 1 visite par mois du C/ST existent 2 pts ;			
	Existence de PV de constat d'achèvement : 2 pts			
	Absence de retards ou prise de mesures coercitives en cas de retard : 4 pts			
	Absence de malfaçons visibles 4 pts			
	<i>Pour un marché d'équipements, de fournitures ou de prestations intellectuelles :</i>			
La livraison/prestation est conforme à la commande : 1 pt				
<b>C – Traçabilité et remonté des informations (15/100)</b>				

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
C.1 Disponibilité des situations trimestrielles et annuelles d'exécution (financière et physique) des ressources transférées	A. Sorties du logiciel envoyées dans les délais (6 Avril 2018) : 1 pt ; retard de 3 jours : 0,5 pt ; retard +3 jours : 0 pt.	6	3,03	50%
	B. Concordance des montants mobilisés, engagés, mandatés et payés selon RAF et le Tableau Référentiel : concordance parfaite 0,5 pt ; un seul niveau de concordance : 0,25 pt ; deux + niveaux de concordance : 0 pt.			
	C. Envoie de la « Liste marchés actifs » dans les délais (25 avril 2018) : 1 pt ; retard de 2 jours : 0,5 pt ; retard de 3 jours + : 0 pt.			
	D. Feedback après observations CONAFIL sur la « Liste marchés actifs » : au moins 1 feedback : 0,5 pt ; pas de feedback : 0 pt.			
	E. Concordance entre Montant Engagé base Logiciel et Montant engagé base « Liste marchés actifs » : concordance au 1 <sup>er</sup> envoi : 1 pt ; concordance avant audit : 0,5 pt ; pas de concordance : 0 pt.			
	F. Concordance du nombre de marchés passés par appel d'offres selon « Liste marché actif » et Liste C/ST : Concordance parfaite : 1 pt ; partielle (écart de 2 marchés au plus) : 0,5 pt, pas de concordance (écart de 3 marchés et +) : 0 pt ;			
	G. Envoi au 31 mars 2018, de la situation d'exécution du FADeC, gestion 2018 : au plus tard 10 avril : 1 pt ; envoi avec retard : 0,5 pt ; pas envoyé : 0 pt			
C.2 Tenue à jour des registres physiques par l'ordonnateur	Tenue registre auxiliaire FADeC1pt (manuel 0,5 pt, numérique 0,5pt)	5	4,02	80%
	Registre auxiliaire FADeC à jour : manuel 0,5 pt, numérique 0,5pt			
	Tenue registre engagement 0,5pt			
	Registre engagement à jour 0,5pt			
	Tenue registre mandat 0,5pt			

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
	Registre mandat à jour 0,5pt			
	Tenue registre patrimoine 0,5pt			
	Registre patrimoine à jour 0,5pt			
C.3 Qualité du compte administratif et traçabilité des transferts	2 pts pour présence d'informations clés sur le FADeC dans la note de présentation du compte administratif (cf. note de cadrage) : Présentation des soldes y compris les soldes relatifs aux ressources FADeC présentés distinctement et par sources de financement (1 pt), le niveau effectif des indicateurs de performance financière (1 pt)	4	2,56	64%
	Existence d'annexes (2 pts) :			
	- l'état des restes à recouvrer (sur les transferts) : (0,5 pt) ;			
	- l'état d'exécution des ressources transférées par l'Etat y compris les reports : (0,5 pt) ;			
	- l'état d'exécution des projets d'investissement mettant en exergue ceux financés sur FADeC/autres transferts/subventions et autofinancement : (0,5 pt) ;			
	- l'état des dettes de la commune (dettes fournisseurs, emprunts) et créances (prêts, avances, ...) à long et moyen terme ; (0,5pt).			
<b>D – Finances locales (30/100)</b>				
D.1 Evolution des recettes propres	Taux d'accroissement 2017 sur 2016 = X	10	8,34	83%
	Si $X \geq 5\%$ = 4pts			
	Si $4\% \leq X < 5\%$ = 3pts			
	Si $3\% \leq X < 4\%$ = 2pts			
	Si $2\% \leq X < 3\%$ = 1pt			
	Si $X < 2\%$ = 0pt			

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
	Taux d'accroissement moyen sur 5 ans = Y			
	Si $Y \geq 5\%$ = 6pts			
	Si $4\% \leq Y < 5\%$ = 5pts			
	Si $3\% \leq Y < 4\%$ = 4pts			
	Si $2\% \leq Y < 3\%$ = 3pt			
	Si $1\% \leq Y < 2\%$ = 2pts			
	Si $0,5\% \leq Y < 1\%$ = 1pt			
	Si $X < 0,5\%$ = 0pt			
	NOTE(Z) = X+Y			
D.2 Niveau de consommation des ressources disponibles	Taux de mandatement du FADeC non affecté investissement par rapport aux ressources disponibles = X			
	Si $X \geq 80\%$ = 5pts			
	Si $70\% \leq X < 80\%$ = 4pts	5	1,53	31%
	Si $60\% \leq X < 70\%$ = 3pts			
	Si $50\% \leq X < 60\%$ = 2pts			
	Si $40\% \leq X < 50\%$ = 1pt			
	Si $X < 40\%$ = 0pt			
D3 Autofinancement de l'investissement	Ratio épargne de gestion / recettes fonctionnement = X;			
	Si $X > 20\%$ = 5pts			
	Si $15\% \leq X < 20\%$ = 4pts	5	1,97	39%
	Si $10\% \leq X < 15\%$ = 3pts			
	Si $5\% \leq X < 10\%$ = 2pts			
	Si $2\% \leq X < 5\%$ = 1pt			
	Si $X < 2\%$ = 0pt			
D.4 Dépenses d'entretien des infrastructures	Existence du point d'exécution physique des activités d'entretien justifiant l'utilisation des ressources consacrées à l'entretien (cf. canevas dans le kit)	3	2,96	99%
	Ratio montant dépenses d'entretien / dépenses totales de fonctionnement :	7	3,7	53%

VOLETS /INDICATEURS	MODE DE NOTATION	NOTE MAX	NOTE MOYENNE 77 COMMUNES	% DE LA NOTE MAXIMALE
	Ratio 2017 = X			
	Si X > 24% = 4pts			
	Si 12% ≤ X < 24% = 3pts			
	Si 6% ≤ X < 12% = 2pts			
	Si 2% ≤ X < 6% = 1pt			
	Si X < 2% = 0pt			
	Ratio moyen des 5 ans = Y			
	Si Y ≥ 6% = 3pts			
	Si 3% ≤ Y < 6% = 2pts			
	Si 2% ≤ Y < 3% = 1pt			
	Si X < 2% = 0pt			
	NOTE(Z) = X+Y			
	<b>Total</b>	<b>100</b>	72,14	72%

Source : Résultats de l'audit et comptes administratifs 2017.

La note totale moyenne a légèrement baissé par rapport à l'année précédente (72% de la note maximale en 2017 contre 74% en 2016).

## 5.2 VALEUR MONETAIRE D'UN POINT DE LA NOTE DE PERFORMANCE

Le poids de la note de performance dans la formule d'allocation du FADeC non affecté Investissement s'accroît tous les deux ans de 2 points, selon une décision de la CONAFIL, jusqu'à atteindre un poids limite de 35 %. Pour le FADeC non affecté 2019 dont la répartition a pris en compte les notes de performance du présent audit, la dotation de performance représente 21 % de la dotation variable. (Rappelons que 15% de la cagnotte totale disponible sont attribués à parts égales entre les Communes, les 85% restants selon des critères de péréquation et de performance.)

Cet accroissement du poids de la dotation de performance, ensemble avec une légère augmentation du montant à distribuer, a fait passer le montant de la dotation de performance à plus de 4,4 Mrd en 2019 (contre 3,96 Mrd FCFA en 2018). Divisé par le cumul des notes de performance (5 555), la valeur monétaire d'un point de la note de performance s'établit à 793 428 FCFA pour le FADeC 2019. Théoriquement, une Commune peut donc recevoir pour sa performance une dotation de 79 342 800 FCFA.

**Tableau 35:** Valeur monétaire d'un point de la note de performance

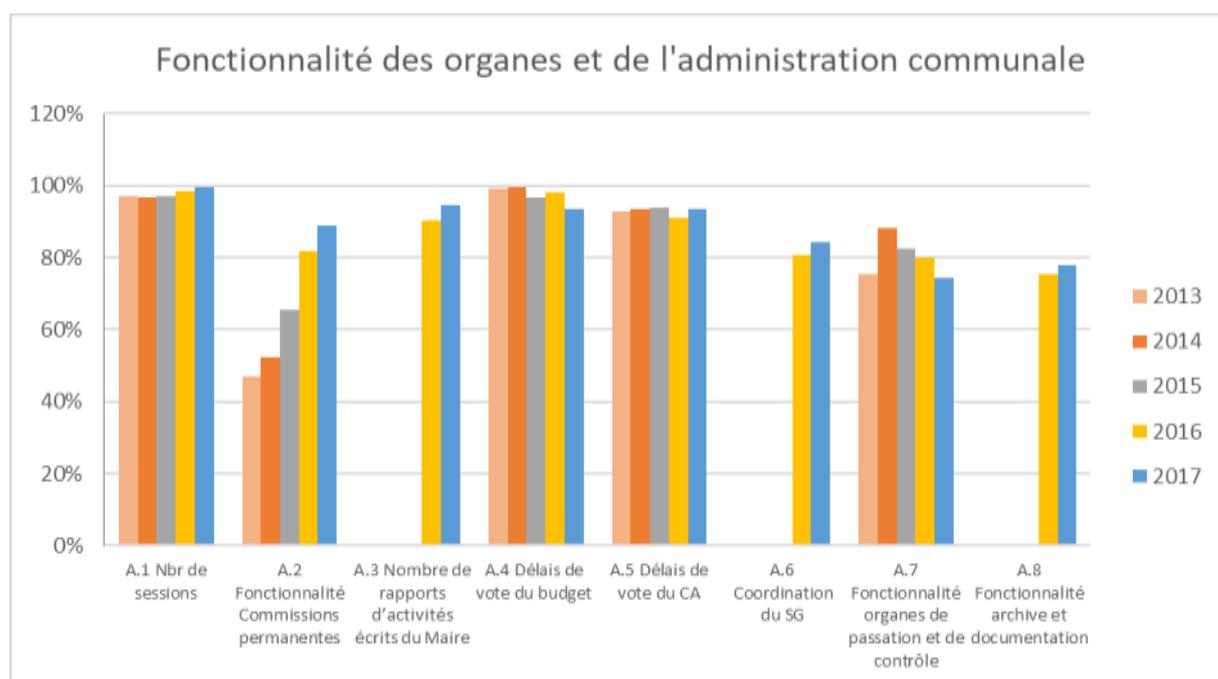
DOTATION POUR	PART DE LA DOTATION TOTALE	MONTANT DE LA DOTATION DE PERFORMANCE (MILL. FCFA) (1)	TOTAL DES NOTES DE PERFORMANCES (2)	MONTANT PAR POINT (EN MILL. FCFA) (3 = 1 :2)
2013	12,72%	1 935,707	3 572	0,542
2014	12,72%	2 185,988	3 312	0,660
2015	13,95%	2 999,157	3 346	0,896
2016	13,95%	3 258,602	3 741	0,871
2017	16,24%	2 256,526	3 507	0,643
2018	16,24%	3 960,621	5 444	0,728
2019	17,91%	4 407 296	5 555	0,793

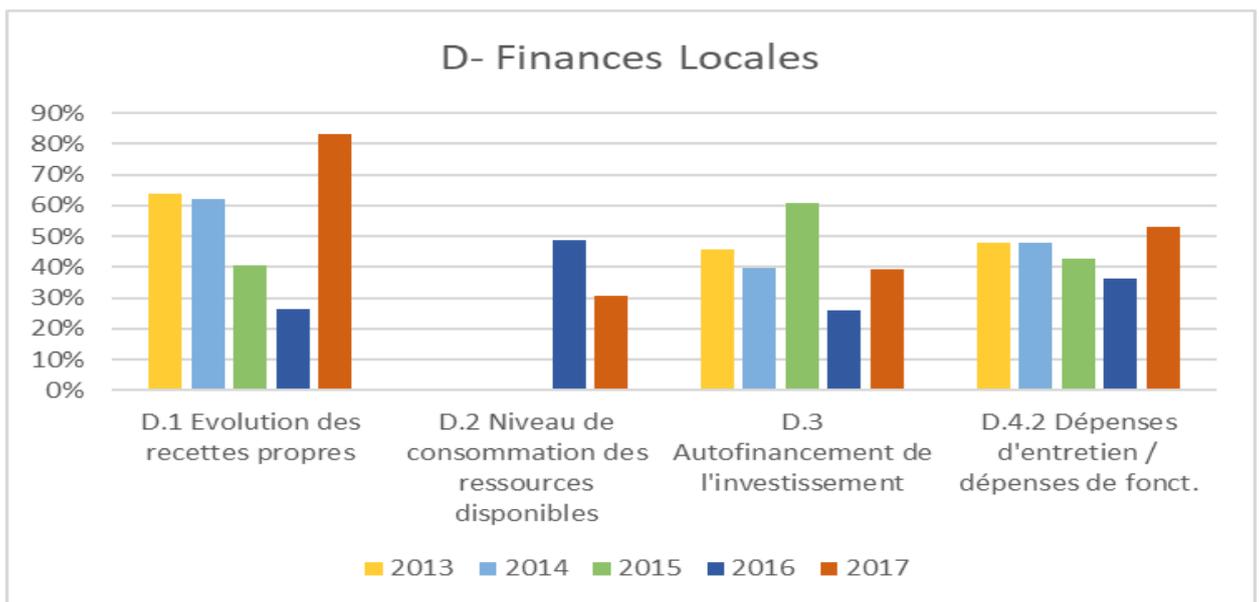
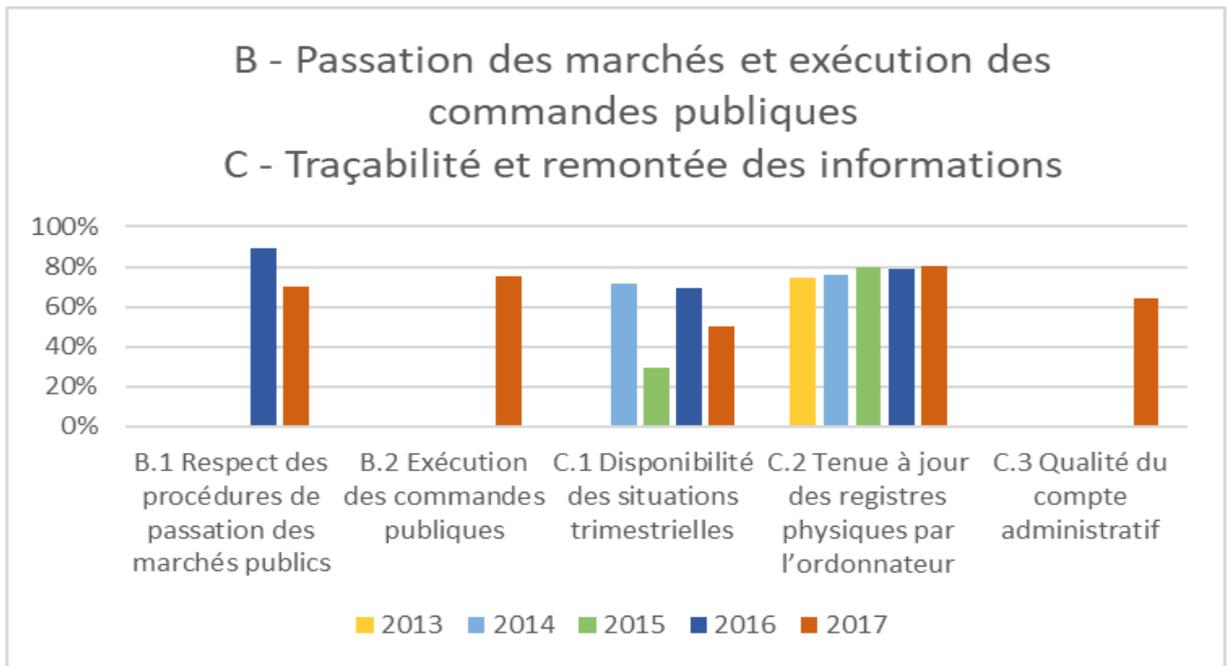
Source : Données de la CONAFIL

En réalité, la dotation maximale obtenue pour l'année 2019 est de 69 Millions contre 63 Millions pour la même dotation en 2018. La dotation minimale de performance 2019 est de 48 Millions FCFA contre 41 Millions pour 2018.

### 5.3 EVOLUTION DES PERFORMANCES DEPUIS 2013

Les trois graphiques suivants montrent l'évolution des performances des Communes pendant les 5 derniers audits, en présentant le niveau de la note moyenne des 77 Communes pour chaque critère. Évidemment, les critères relevés pour la première fois en 2016 ou 2017 affichent seulement une ou deux barres.

**Figure 7 :** Évolution des notes de performances des Communes depuis l'audit 2013



On retient pour le

- Volet A – Fonctionnement des organes délibérants et de l'administration communale :
  - La tenue quasi générale des 4 sessions ordinaires du Conseil Communal (seulement 2 communes ont tenu 3 sessions), ainsi que le vote du budget primitif (67 Communes) et du compte administratif dans les délais (71 communes) ;
  - Une amélioration remarquable du critère « Fonctionnement des commissions permanentes » du Conseil Communal ;

- Un bon niveau de départ et une légère amélioration du nouveau critère « Nombre de rapports d'activités du Maire soumis au Conseil Communal » ;
- Une légère amélioration du nouveau critère « Effectivité du rôle de coordination par le SG ». Toutefois, seulement 27 Communes obtiennent la note maximale pour ce critère ;
- Un recul constant depuis 2013 de la note pour la « Fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics », recul qui s'explique par une adaptation du mode d'évaluation. En réalité, ces organes sont aujourd'hui bien plus performants qu'en 2013 mais le mode d'appréciation est aujourd'hui plus sévère qu'à l'époque. Seulement 5 communes obtiennent la note maximale pour ce critère ;
- Une quasi stagnation du critère « Fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation » pour lequel seulement 18 Communes ont obtenu la note maximale.
- Le volet B – Passation des marchés et exécution des commandes publiques
  - Un recul de la note moyenne pour le respect des procédures de passation des marchés ; recul qui semble en contradiction avec les constats du chapitre 3 ci-dessus. Il s'explique par la suppression de certains sous critères largement remplis. Seulement 5 communes obtiennent la note maximale pour ce critère ;
  - Le nouveau critère « Exécution des commandes publiques » affiche un niveau d'entrée appréciable (75% de la note maximale) mais les sous-critères qui le définissent ne sont entièrement remplis que par 3 communes.
- Le Volet C – Traçabilité et remontée des informations »
  - Une évolution en dents de scie du critère de la disponibilité des situations trimestrielles qui a son origine dans une adaptation du mode d'évaluation de la qualité des informations financières et de la célérité dans la transmission par les Communes. La prise en compte de ces aspects n'a pas manqué d'avoir un impact positif et assez significatif sur la disponibilité desdites informations ;
  - Une stagnation depuis des années du critère relatif à la tenue des registres qui reste toujours nettement en dessous de la note maximale, malgré les rappels annuels par les auditeurs et le fait que le mode d'évaluation n'a pas changé depuis des années ;
  - Un niveau de départ moyen (64% de la note maximale) du nouveau critère « Qualité du compte administratif » qui évalue la prise en

- compte des dispositions de la note de cadrage budgétaire relatives aux comptes administratifs ;
- Le volet D – Finances Locales
    - Une amélioration spectaculaire de la note moyenne relative à l'évolution des recettes propres, après des années de déclin.
    - Une évolution positive des notes relatives à l'autofinancement de l'investissement et à l'effort fourni pour l'entretien du patrimoine. Notons toutefois que le mode de calcul pour ces deux critères a changé ;
    - la note relative à la consommation des ressources FADeC s'est détériorée, parallèlement au recul du taux de mandatement du FADeC non affecté au niveau national (cf. point 1.1.2).

En guise de conclusion on peut retenir que :

- La plupart des critères qui affichaient déjà un niveau élevé les années passées (situation appelée « stagnation à haut niveau » dans la synthèse 2016) ont gardé ce niveau ;
- la régression qu'on observe au niveau de certains critères s'explique dans la plupart des cas par un changement au niveau des sous critères et du mode de notation; seul le critère relatif à la consommation des ressources FADeC traduit directement une détérioration de la situation ;
- L'amélioration des notes relatives au fonctionnement des commissions permanentes et à l'évolution des recettes propres traduit une réalité car le mode d'évaluation n'a pas changé. Il n'en est pas forcément ainsi pour les notes relatives à l'autofinancement de l'investissement et à l'entretien du patrimoine (en augmentation également) pour lesquelles le mode de calcul a changé ;
- L'amélioration ou le bon niveau de départ de certaines notes repose souvent sur une meilleure maîtrise des exigences formelles (existence de PV et rapports, conformité des documents ...) sans que les pratiques aient vraiment changé ;
- Les nouveaux critères de performances (« exécution des commandes publiques » et « qualité du compte administratif ») affichent déjà un niveau de départ appréciable bien qu'il ne s'agisse pas de normes contrôlées dans les audits précédents.

Une analyse au fil du temps des **notes de performances par Commune** montre une situation peu régulière et donc peu prévisible. Il y a très peu de Communes qui ont une bonne ou mauvaise note sur toute la durée observée ; on constate plutôt une évolution en dents de scie : bien notée en une année, une Commune chute l'année suivante pour remonter encore l'année après – ou vice versa.

Le tableau suivant présente les Communes qui montrent une certaine stabilité - dans leurs performances ou dans leurs contre-performances<sup>14</sup>. Il présente les Communes qui, pendant une période de 6 ans (2012 à 2017), ont occupé plusieurs fois les rangs les plus élevés ou les plus bas. On s'aperçoit que le nombre de « champions » sur plusieurs années est relativement faible, tout comme celui des « mauvais élèves ».

---

<sup>14</sup> A cette fin, les Communes ont été rangées selon leurs notes. La Commune avec la meilleure note occupe le rang 1, celle avec la note la plus faible le rang 77.

**Tableau 36** : Communes ayant occupé au moins 3 fois les rangs élevés ou bas

COMMUNES CLASSEES PARMIS LES 15 PREMIERES			
6 fois en 6 ans	5 fois en 6 ans	4 fois en 6 ans	3 fois en 6 ans
0	Bohicon, Lokossa	Athiémé, Bani-koara, Bassila, Cotonou	Comè
COMMUNES CLASSEES PARMIS LES 15 DERNIERES			
6 fois en 6 ans	5 fois en 6 ans	4 fois en 6 ans	3 fois en 6 ans
0	0	0	Aguégués, Copargo, Djidja, Glazoué, Kalalé, Karimama, Pèrèrè, Tanguiéta, Zè

Source : Données de la CONAFIL

Aucune Commune n'occupe un des 15 premiers rangs durant toute la période mais 2 Communes (Bohicon, Lokossa) s'y trouvent en 5 ans sur 6. Quatre (4) Communes occupent un des 15 premiers rangs pendant 4 ans sur 6. A l'autre bout de l'échelle, la situation est légèrement meilleure : aucune Commune ne se retrouve parmi les 15 dernières durant toute la période ni pendant 4 ou 5 ans sur 6, mais 9 communes occupent 3 fois en 6 ans une place parmi les 15 les plus faibles.

#### 5.4 EVOLUTION DU RESPECT DES NORMES DE L'AUDIT

Les critères de performance ne reflètent pas tous les aspects de l'administration communale. Il serait erroné de vouloir apprécier et comparer la qualité de la gestion des équipes communales seulement à travers ces critères. Les audits annuels évaluent un éventail bien plus large d'aspects liés à la qualité de la gestion communale. En fait, 125 points liés aux normes et bonnes pratiques administratives sont contrôlés chaque année dans chaque Commune ainsi qu'une quinzaine d'aspects relatifs à la gestion des transferts par les RP. Ceci permet de calculer un « taux de respect » des normes et bonnes pratiques qui complète la note de performance.

Depuis l'audit FADeC 2013, le Secrétariat Permanent de la CONAFIL relève ce taux de respect des normes pour chacune des Communes sur la base des rapports d'audit. En 2017, les auditeurs eux-mêmes ont évalué le respect ou non des normes et bonnes pratiques à l'aide d'un outil Excel. La compilation des résultats fait par le Secrétariat Permanent, permet le calcul d'un taux de respect « national » global<sup>15</sup> et pour chaque norme, mais aussi une comparaison des Communes entre elles.

<sup>15</sup> Qui n'est rien d'autres que la moyenne des taux de respect globaux par commune.

Pour l'ensemble des normes évaluées dans les 77 Communes, le taux « national » global du respect des normes s'établit à 75%, il est donc en progression de 3 points par rapport à l'année précédente.

Le tableau en annexe montre la moyenne nationale du taux de respect pour chaque norme depuis 2015.

On constate une amélioration<sup>16</sup> du taux de respect pour 36% des anciennes normes, un recul pour 21% de ces normes et une stagnation pour 43%.

Parmi les « anciennes » normes et bonnes pratiques, 15 affichent toujours un taux de respect inférieur à 50%<sup>17</sup>, c'est-à-dire plus que la moitié des Communes ne les appliquent pas ; c'est une légère amélioration par rapport à 2016 où 19 normes avaient un taux inférieur à 50%. De ces 15 normes, 13 affichaient déjà un taux de respect inférieur à 50% l'année dernière, on peut les considérer donc comme le noyau dur des normes « à problème ».

Le tableau suivant présente les 19 normes faiblement respectées (< 50%) en 2016 ou 2017, a savoir : les 13 « normes à problème », 4 normes pour lesquelles le taux de respect est passé à plus de 50% en 2017 et 2 normes pour lesquelles l'évolution est inverse.

---

<sup>16</sup> Vu le degré d'incertitude dans le tableau ci-dessus, nous parlons d'une amélioration du taux de respect seulement si ce taux diffère de 5 points et plus du taux de l'année précédente. Il en est de même pour le recul. Les variations moins importantes (entre +4,9 et -4,9 points par rapport à l'année précédente) sont considérées comme « stagnation »

<sup>17</sup> L'inexistence de malfaçons n'a pas été prise en compte ici, car l'appréciation varie beaucoup d'une équipe à une autre

**Tableau 37:** Normes et bonnes pratiques les moins respectées

DOMAINE DE L'AUDIT	TAUX DE RESPECT 2017	TAUX DE RESPECT 2016
<b>Gestion comptable et financière</b>		
Les comptes présentent les transferts 2017 de manière détaillée.	42%	36%
L'inventaire des immobilisations/registre patrimoine est à jour.	33%	26%
Le Maire a transmis les documents de gestion à la CONAFIL	38%	28%
<b>Planification et programmation des réalisations</b>		
Existence d'un PDC en vigueur	67%	42%
<b>Passation des marchés</b>		
Les avis d'Appel d'Offres (échantillon) ont été publié sur le site SIGMAP.	39%	51%
Publication de l'avis d'attribution définitive sur le SIGMAP	3%	40%
Les délais de procédures sont globalement respectés	48%	38%
La CPMP a établi un rapport spécial justifiant la procédure de gré à gré.	43%	13%
<b>Exécution des commandes publiques</b>		
Les délais contractuels sont respectés pour la majorité des marchés.	33%	39%
Les justifications des retards sont recevables.	40%	40%
Le Maire a pris des mesures en cas de retard considérable et d'abandon de chantier.	36%	30%
Les avenants sont autorisés par la DNCMP.	50%	37%
<b>Fonctionnement de l'institution communale</b>		
Le CC a discuté et délibéré sur les rapports déposés par les commissions au cours de l'année	70%	46%
Le CR comporte un point sur l'exécution des tâches prescrites et du budget.	60%	49%
Existence d'au moins 1 collaborateur qualifié du chef de service/organe	39%	40%
La commune dispose d'un manuel de procédure à jour, réglant les principaux processus.	45%	43%
Le manuel de procédures est mis en œuvre par un arrêté du maire.	24%	33%
La CCMP est responsabilisée dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations relatives à la passation des marchés publics	43%	51%
Existence d'une salle de documentation adéquate (équipée) contenant des documents de gestion disponibles pour consultation par le public	42%	36%

Source : Données de la CONAFIL

L'analyse du respect des normes Commune par Commune confirme le rythme ralenti des améliorations : après 18 (2016) et 16 (2015) Communes qui respectent au moins 80% des normes (nouvelles et anciennes confondues), ce ne sont que 10 en 2017 pour lesquelles on peut faire ce constat.

En revanche, aucune Commune n'atteint un taux inférieur à 50 %, ce qui présente une petite amélioration non pas par rapport à 2016, mais par rapport à 2015.

**Tableau 38:** Communes avec taux élevés et faibles de respect des normes

	2017	2016	2015
Communes qui respectent au moins 80% des normes	Abomey Calavi, Nikki, Parakou, Aplahoué, Lokossa, Adjohoun, Avrankou, Adja Ouèrè, Bohicon, Ouidah, Akpro-Missérété	Kouandé, Matéri, Boukombé, Nikki, Tchaourou, Parakou, Bembéréké, Pèrèrè, N'Dali, Kalalé, Sinendé, Athiémé, Lokossa, Houéyogbé, Pobè, Sakété, Bohicon, Abomey	Zagnanado, Klouékanmè, Ouinhi, Nikki, Karimama, Malanville, Covè, Bani-koara, Ségbana, Tchaourou, Kandi, Djakotomey, Ouidah, N'Dali, Pèrèrè, Gogounou
Communes qui respectent moins de 50 % des normes			Ifangni, Glazoué

Source : Dépouillement des rapports d'audit 2014, 2016 et 2017

### Respect des normes par les RP

La qualité de la gestion des ressources FADeC par les RP est évalué à travers une douzaine de normes. Le tableau suivant montre l'évolution du taux de respect de ces normes depuis 2015 ; 3 aspects dont les RP ne sont pas responsables mais plutôt leur hiérarchie, sont également évalués : l'existence d'un collaborateur qualifié, d'armoires et de matériel de rangement ainsi que le niveau de formation du RP. On constate une légère amélioration du taux global de respect des normes qui passe de 81% en 2016 à 84% en 2017. Six normes sur les 17 évaluées sont mieux respectées, contre 3 pour lesquelles on observe un recul. Pour 6 normes il n'y a pas d'évolution, 2 ont été introduites seulement en 2017. A part la tenue à jour du Registre auxiliaire FADeC (RAF) et le classement des documents (dont la qualité dépend bien sûr de l'existence d'armoires) toutes les normes sont remplies à plus de 80%.

**Tableau 39:** Taux de respect des normes par les RP

Norme	Tx 2017	Tx 2016	Tx 2015	Evol.
Le RP a fourni les informations sur les montants des transferts	100%	95%		0
Les RP a produit les preuves de transmissions des BTR	97%	92%	90%	+
Le RP a fait les contrôles de régularité.	96%	88%	80%	+
Les visas et autres indications sont apposés sur les mandats.	99%	90%	80%	+

Norme	Tx 2017	Tx 2016	Tx 2015	Evol.
Les rejets sont notifiés par écrit et motivés.	87%	90%	100%	0
Délai de 11 jours ouvrables respecté pour la phase comptable	86%	86%	34%	0
Comptable: le Registre Auxiliaire FADeC est à jour	62%	68%	58%	-
Comptable: le RAF comporte les transferts, les paiements et le solde du FADeC non affecté.	85%			N
Comptable: le RAF comporte les transferts, les paiements et les soldes par FADeC affectés.	81%			N
Le RP transmet mensuellement les bordereaux de développement des recettes et dépenses.	96%	99%	89%	0
Les états du RP transmis en fin d'année font ressortir la situation d'exécution du FADeC	90%	62%	67%	+
Les états du RP transmis en fin d'année font ressortir la situation d'exécution du FADeC	90%	62%	67%	+
Existence des copies des mandats de paiement sur FADeC	64%	77%		-
Existence d'armoires et matériel de rangement suffisants	63%	75%	68%	-
Bon classement manuel des documents	71%			N
Le RP a vérifié le service fait (dépôt du rapport) avant le paiement des perdiems.	85%	81%	65%	0
Le RP appartient au moins au corps des inspecteurs ou contrôleurs du Trésor .	93%	95%		0
Le RP dispose d'au moins 1 collaborateur qualifié en comptabilité ou finance publique.	66%	52%		+

## 6. RECOMMANDATIONS

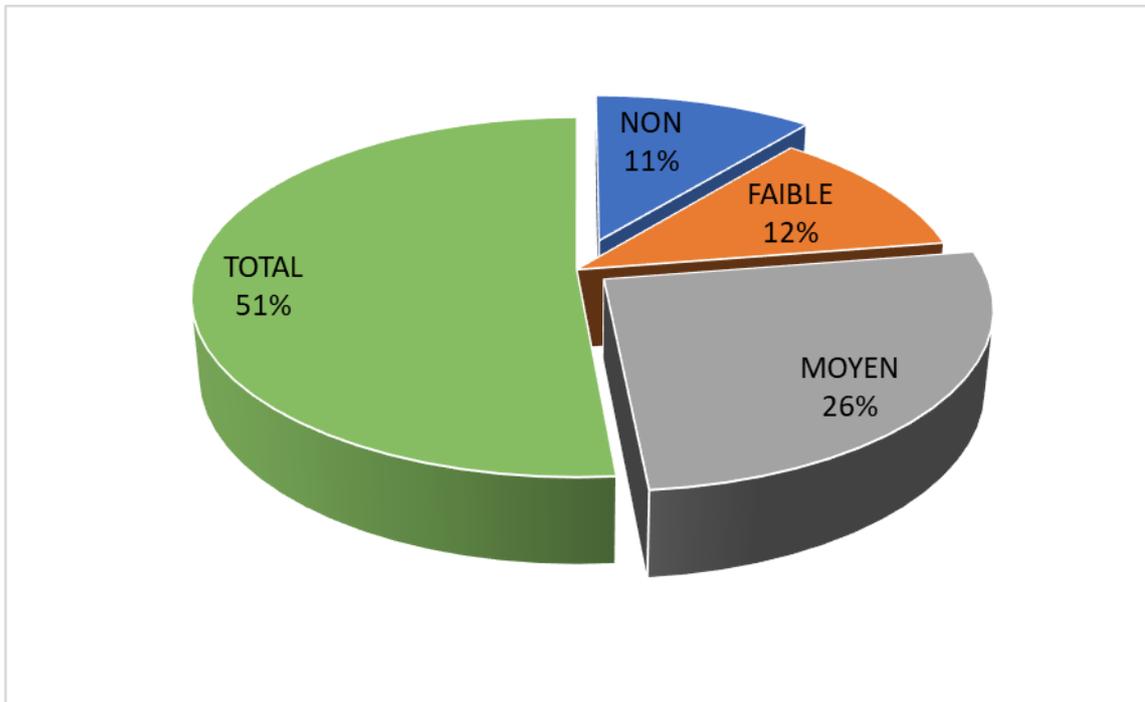
### 6.1 MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS

#### 6.1.1 Recommandations adressées aux Communes

En 2017, le niveau de mise en œuvre des recommandations adressées aux Communes dans les rapports d'audit 2016 se présente comme suit :

- Total : 51% des recommandations,
- Moyen : 26% des recommandations,
- Faible : 12% des recommandations,
- Pas du tout : 11% des recommandations.

**Figure 8** : Mise en œuvre des recommandations 2016 par les Communes



Même s'il paraît encore perfectible, le degré de mise en œuvre des recommandations de l'audit 2016 affiche une nette amélioration par rapport aux années antérieures : en 2017, 77 % des recommandations sont mises en œuvre totalement ou moyennement, contre 72 % l'année précédente. Si on attribue un poids à chaque niveau de mise en œuvre<sup>18</sup>, on obtient un taux moyen pondéré de mise en œuvre des recommandations de 70,56% contre 66% en 2016.

<sup>18</sup> Pondération des niveaux de mise en œuvre : non = 0%, faible=30%, moyen=60%, total=100%.

Ceci est sans doute la résultante des efforts fournis par le Secrétaire Permanent de la CONAFIL et certains PTF pour non seulement encourager mais aussi appuyer sur le plan technique et financier, la tenue des restitutions communales dans la quasi-totalité des Communes, restitutions généralement suivies d'un plan de mise en œuvre des recommandations.

Les recommandations pas du tout mises en œuvre concernent généralement :

- les divers recrutements dont essentiellement le recrutement de spécialistes en passation des marchés et/ou de juristes, de comptables matière ;
- les recommandations nécessitant des investissements (construction de salle de documentation et des archives, la mise à disposition de salle distincte pour le S/PRMP...) ;
- la transmission à l'autorité de tutelle et à la CONAFIL, des informations sur l'exécution du budget et des transferts;
- la mise à jour du registre d'inventaire du patrimoine immobilier.

Environ un quart des recommandations n'ont pas connu un début de mise en œuvre, ce qui nécessite un travail de suivi de la part du SP CONAFIL ; les PTF aussi seront sollicités, chacun dans sa zone d'intervention, pour un appui ciblé et rapproché.

#### **6.1.2 Mise en œuvre des recommandations adressées aux acteurs du niveau central et déconcentré**

La synthèse nationale de l'audit FADeC 2016 a formulé un certain nombre de recommandations pour les acteurs du dispositif FADeC au niveau central et déconcentré. Le niveau de mise en œuvre de ces recommandations s'établit comme suit :

**Tableau 40:** Niveau de mise en œuvre des recommandations 2016 pour le niveau central et déconcentré

RECOMMANDATION	STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	ACTIONS MENEES
Renforcer son dispositif de coordination et de suivi afin que tous les acteurs concernés par les transferts FADeC (DGB, Ministères sectoriels, Trésor) jouent au mieux leurs rôles pour, entre autres, une mise à disposition à bonne date des ressources ;	SP/CONAFIL	Moyen	Tenue d'une réunion de restitution de l'audit 2016 aux Min. Sectoriels. Rencontres avec MEMP et MS dans le cadre de l'étude sur les critères de répartition
Renforcer le suivi auprès des Ministères sectoriels pour l'effectivité du transfert des FADeC affectés, particulièrement des ressources annoncées ;	SP/CONAFIL	Moyen	Plusieurs séances avec la DGB et le Trésor sur les transferts, relance des min. sect. par la DGB
Obtenir auprès des acteurs concernés un accord sur le traitement des reports non engagés des transferts inactifs (PMIL, DIC etc.) et communiquer aux Communes la démarche à suivre ;	SP/CONAFIL	Non	
Appuyer la DGTCP à la mise en place au niveau du logiciel W-Money d'un module analytique des ressources et dépenses FADeC avec notamment la génération automatique du registre auxiliaire FADeC au niveau du RP (recommandation audit 2016);	SP/CONAFIL	Total	Validation du module en Novembre 2018, déploiement dans les RP depuis Décembre 2018
Poursuivre les travaux d'appui aux Communes et de mise à jour du module analytique FADeC du logiciel de comptabilité communale pour rendre les états informatisés plus fiables ;	SP/CONAFIL	Total	Ateliers avec les C/SAF et C/ST en Mai 2018
Communiquer aux Communes les informations minima à fournir sur le marquage des infrastructures réalisées avec financement FADeC ;	SP/CONAFIL	Non	
Vérifier la situation des engagements fin 2017 des Communes qui affichent en fin 2017 un sur engagement important (+120%) des ressources FADeC non affectés (Toviklin, Allada, Ouaké, Kpomassè, Tanguiéta, Grand Popo) ; suspendre les transferts 2018 jusqu'à la clarification de la situation.	SP/CONAFIL	Total	Rencontres avec les maires des communes concernées, élaboration d'une feuille de route pour les communes où le sur engagement n'est pas le fait d'engagements pluri-annuels.

RECOMMANDATION	STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	ACTIONS MENEES
Rendre opérationnel le dispositif de réception et de dépouillement des informations sur l'état d'exécution financière du FADeC (états trimestriels et annuels sortis du logiciel de comptabilité), afin de pouvoir appliquer le principe d'un taux d'engagement suffisant (au moins 60% des ressources disponibles) avant tout nouveau transfert, tel que précisé au Manuel de Procédures (fiche 3.2, 3ème alinéa).	SP/CONAFIL	Non applicable en 2017	Les sorties des logiciels n'arrivent pas encore régulièrement ; l'absence de PDC dans la plupart des communes a déjà retardé le transfert du FADeC non affecté.
Veiller à la validation, à l'établissement et à la transmission des BTR ainsi qu'à l'approvisionnement des comptes bancaires des RP à bonne date (en coopération avec le Service de la Trésorerie) ;	DGTCP/SCL	Moyen	Pour les communes avec PDC valide, l'établissement et la transmission des BTR s'est fait avec quelques semaines de retard par rapport aux dates normales.
Vulgariser auprès des RP la nomenclature des transferts FADeC retenue dans la note de cadrage budgétaire et de l'utiliser lors de l'élaboration des BTR ;	DGTCP/SCL	Total	Note de cadrage vulgarisée en 2018 et nomenclature généralement utilisée
Instruire les RF et les RP à veiller chacun en ce qui le concerne, à la traçabilité des dates de réception des BTR, en consignnant les preuves des dates de notification et de leur réception ;	DGTCP/SCL	Moyen	Une sensibilisation des RF et RP a été faite.
Instruire les Receveurs Percepteurs sur la gestion des transferts arrivés au-delà de l'exercice, la gestion de la période dite « complémentaire » et le traitement comptable approprié ;	DGTCP/SCL	Non	Recommandation à reconduire
Renforcer les ressources humaines au niveau des postes comptables en veillant à ce que chaque RP soit doté d'au moins un collaborateur qualifié en comptabilité publique/Trésor en dehors du RP et du caissier ;	DGTCP/SCL	Moyen	Réorientation des caissiers sur la comptabilité grâce à la bancarisation des paiements
Doter les Communes pas encore pourvues de postes comptables ;	DGTCP/SCL	Non	
Saisir les RP pour mettre en exergue dans les situations périodiques et annuelles d'exécution des budgets communaux, le niveau d'exécution des ressources et dépenses FADeC, objet d'audit annuel par les structures de contrôle de l'Etat (recommandation audit 2015)	DGTCP/SCL	Faible	Cf. introduction du module « gestion des ressources »

RECOMMANDATION	STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	ACTIONS MENEES
Transmettre à la CONAFIL au plus tard le 31 Janvier de l'année suivante l'état consolidé d'exécution des ressources et dépenses FADeC (recommandation audit 2015)	DGTCP/SCL	Non	
Poursuivre l'amélioration de l'élaboration des BTR, la tenue des pièces justificatives de recettes et la présentation du relevé de l'état ASTER (recommandation audit 2015).	DGTCP/SCL	Moyen	Elaboration du tableau de transfert des ressources en complément aux états ASTER
Veiller à l'ordonnancement, au mandatement et à la notification des transferts aux Communes à bonne date ;	MDGL et aux Ministères sectoriels	Moyen	Transferts MDGL à bonne date ; les retards accusés par les min. sect. variant de 1 et 5 mois selon les ministères (cf. point 1.1.6)
Transmettre au SP CONAFIL à bonne date les actes de répartition des transferts affectés ;	MDGL et aux Ministères sectoriels	Moyen	Actes de répartition transmis en février 2018 et non en novembre
Transmettre à la CONAFIL leurs besoins d'information sur l'état d'exécution de leurs transferts ;	MDGL et aux Ministères sectoriels	Total	Demandes reçues par le SP répercutés sur les maires (MEMP, MS)
Mettre à la disposition des Communes des consignes claires sur l'utilisation des ressources transférées (destination, aspects techniques, modes d'exécution ...)	MDGL et aux Ministères sectoriels	Total	Seul le Ministère de la Jeunesse des Sports et Loisirs n'a pas donné des consignes sur l'utilisation.
Résoudre les problèmes d'effectif et d'équipement absents dans certaines infrastructures socio-communautaires ;	Ministères sectoriels	Non évaluée	
Préciser les conditions d'utilisation des reliquats PPEA II suite à la levée de la mesure de suspension ;	Ministère de l'Eau	Total	Lettre de la DGTCP sur la mainlevée de suspension.
Elaborer et vulgariser auprès des Communes un canevas pour les comptes rendus du Maire.	MDGL	Total	Instructions dans la lettre de clôture de l'audit 2016

Le taux pondéré de la mise en œuvre de ces recommandations est de 55,5 % contre 53 % l'année passée. Certaines recommandations adressées au Trésor posent un problème du fait de leur incidence financière, p.ex. la création de nouvelles Recettes perceptions et le recrutement de person-

nel supplémentaire pour les postes comptables. Du reste, malgré l'amélioration de la concertation entre les principaux acteurs du dispositif (Trésor, DGB, Ministères et SP CONAFIL) il reste une marge de progrès, surtout au niveau de la concertation avec les ministères sectoriels.

## **6.2 NOUVELLES RECOMMANDATIONS 2017**

Au terme de l'audit de la gestion 2017, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit des différentes parties prenantes du dispositif FADeC :

- Administrations communales
- Receveurs percepteurs
- Acteurs des niveaux central et déconcentré

La majorité de ces recommandations ont déjà été formulées d'une manière ou d'une autre, dans les rapports de synthèse précédents. Ces recommandations sont marquées « A » (pour ancienne) ou « R » (pour reformulée).

### 6.2.1 Recommandations adressées aux acteurs du niveau communal

**Tableau 41 :** Tableau récapitulatif des recommandations adressées aux administrations communales

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
<b>ETAT DES TRANSFERTS FADEC, GESTION ET NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS</b>				
1.	S'assurer de la disponibilité de ressources suffisantes sur la ligne correspondante avant tout engagement juridique	R	Maire	
2.	Anticiper suffisamment sur l'étape d'élaboration des cahiers des charges et des dossiers d'appel d'offres / appels à concurrence afin que les marchés puissent être soumis à la signature de l'attributaire aussitôt après notification des BTR devant servir à leur financement.	R	S/PRMP	C/ST
3.	Prendre les dispositions qui s'imposent afin de solder le maximum de marchés avant la clôture des exercices budgétaires.	N	Maire	
4.	Introduire dans les contrats de marchés des dispositions dissuasives de règlement de soldes susceptibles de contraindre les entrepreneurs attributaires à lever les réserves faites sur les marchés	N	Maire	
5.	Faire figurer sur les contrats la ventilation par source de financement du montant de chaque marché, objet de cofinancement.	R	C/SAF	
6.	S'assurer que la note de présentation du compte administratif fasse mention de la situation des soldes relatifs aux ressources FADeC transférées qui seront présentées distinctement et par source de financement	N	C/SAF	
7.	Respecter la nomenclature des transferts FADeC présentée dans la note sur le cadrage budgétaire	R	C/SAF	RP

N°	RECOMMANDATION	TYPLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
8.	Nommer un comptable des matières conformément aux dispositions du décret 2017-108 portant comptabilité des matières en évitant si possible le cumul de postes.	A	Maire	
9.	Veiller à la tenue des documents relatifs à la comptabilité des matières.	A	Maire	
10.	Organiser d'inventaires annuels arrêtés au 31 décembre et l'exploitation des résultats qui en découlent pour la tenue à jour des registres concernés;	N	Maire	
11.	Coter et parapher les registres et veiller à leur utilisation rationnelle	A	Maire	
12.	Veiller en cas de rejet de mandat de paiement, à le faire par écrit à l'ordonnateur tout en lui notifiant les motifs.	A	RP	
13.	Faire enregistrer tous les courriers dès leur réception avant de procéder à leur traitement.	N	SG	
14.	Verser dans les dossiers par opération FADeC pour chaque marché exécuté ou en cours d'exécution copies des mandats, attachements, PV de réception et autres pièces indispensables pour un contrôle	R	S/PRMP	
15.	Améliorer l'équipement du S/PRMP (armoires de rangement, boîtes à archives, ordinateurs etc.)	A	Maire	
16.	Améliorer la qualité du rangement des documents relatifs aux marchés passés ;	A	S/PRMP	
17.	Veiller à la bonne tenue des archives et prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde des données informatiques	R	Maire	SG
18.	Instruire le DRFM/C/SAF pour la conservation du disque dur externe au coffre-fort.	N	Maire	
<b>PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET EXECUTION DES REALISATIONS FINANCEES SUR RESSOURCES FADEC</b>				
19.	Planifier les activités avec des résultats cohérents, des indicateurs spécifiques et ap-	N	CSDLP/PF FADeC	

N°	RECOMMANDATION	TYPLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
	porter autant que possible des précisions aux différentes sources de financements			
20.	Veiller à la cohérence entre le PDC, le PAI et le budget d'une manière générale et particulièrement, du point de vue du secteur, de la localisation et du montant des projets	N	C/SAF	
21.	Eviter l'exécution des projets non prévus au PAI.	A	Maire	
22.	Transmettre à bonne date à la Tutelle le point d'exécution des projets au 31 mai et au 30 septembre	R	Maire	SG, C/SDLP
23.	Mentionner dans les PV ou comptes rendus de visite des chantiers, les observations, les recommandations et la levée desdites recommandations	A	C/ST	
24.	Prendre les dispositions nécessaires pour rendre fonctionnelles les infrastructures réalisées	A	Maire	C/ST
25.	Produire un rapport mensuel de suivi des chantiers appuyés des rapports de visites de contrôle hebdomadaires .	N	C/ST	SG
26.	Elaborer un programme annuel d'entretien du patrimoine communal et améliorer le niveau du budget d'entretien du patrimoine,	A	C/SAF	DPDL / DST / SG
27.	Faire estampiller toutes les réalisations faites dans la Commune notamment celles qui sont réalisées sur les ressources du FADeC	N	Maire	
<b>RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES</b>				
28.	Prendre les dispositions nécessaires afin de doter la commune d'un plan prévisionnel de passation des marchés dans le délai prévu par la réglementation en vigueur notamment au plus tard le 30 janvier de l'année à laquelle elle se rapporte	R	Maire	
29.	Veiller à la publication des avis d'appel d'offres, des procès-verbaux d'attribution provisoire et l'avis d'attribution définitive sur le site SIGMAP	N	Maire	S/PRMP

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
30.	Veiller aux respects scrupuleux des délais impartis à la passation des marchés publics (Délai minimum de publication- délai impartis à la CPM pour l'étude et le jugement des offres- délai de la CCMP pour étude et avis les PV- délai minimum entre la notification provisoire et la signature du contrat de marché)	N	Maire	CPMP DST
31.	Respecter le délai entre la notification provisoire et la signature du marché (minimum 15 jours)	N	Maire	CPMPS/PRMP
32.	Veillez systématiquement à la notification définitive des marchés aux attributaires après l'approbation par la Tutelle	R	Maire	
33.	Veiller à ce que les récépissés de retrait soient délivrés aux soumissionnaires	N	Maire	S/PRMP
34.	Exiger systématiquement la garantie de bonne exécution pour tous les marchés de travaux	N	Maire	S/PRMP
35.	Produire systématiquement un dossier de l'état des lieux comportant le descriptif complet de tous les ouvrages objet de réfection ou de réhabilitation avec des photos à l'appui dans le cadre des travaux de réfection/réhabilitation	N	C/ST	
36.	Veiller aux paraphes des offres par les personnes habilitées lors des séances d'ouvertures et de jugement des offres.	N	Président CPMP	C/CCMP
37.	Etablir lors de l'ouverture des offres une seule et unique liste de présence sur laquelle toutes les personnes présentes devront émarger avec indication des structures et entreprises représentées	N	Président CPMP	C/CCMP
38.	Recueillir l'avis de non-objection de la DNCMP préalablement à la prise de tout avenant.	A	Maire	S/PRMP
39.	Veiller à l'arrêt du registre spécial des offres aux dates et heures limites de dépôt des	N	Maire	S/PRMP

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
	offres.			
40.	Faire élaborer les avis d'appel d'offres conformes à la réglementation en vigueur en veillant à ce qu'il y soit inséré les principaux critères d'évaluation des offres.	N	Maire	S/PRMP, C/CCMP
41.	Veiller à l'exhaustivité et à la concordance des intitulés des marchés dans tous les documents.	N	S/PRMP	CCMP
42.	Appliquer systématiquement les clauses contractuelles en cas de dépassement non justifié des délais d'exécution des marchés	N	Maire	
43.	Faire recours à une maîtrise d'œuvre pour les travaux d'ouvrages non standards	N	Maire	C/ST
44.	Produire les différents rapports d'activités conformément au code de passation des Marchés Publics	N	PRMP et CCMP	
45.	Veiller à faire systématiquement une étude de faisabilité avant d'engager la conception de tout ouvrage non standard, de moyenne ou grande importance ou tout projet spécifique.	N	Maire	C/SDLP, C/ST
46.	Procéder avant toute réception provisoire, à un constat d'achèvement suivi de la levée des réserves, le cas échéant.	N	C/ST	
<b>FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE</b>				
47.	Veiller au fonctionnement effectif de toutes les commissions permanentes, notamment : (i) instruire les Présidents des Commissions Permanentes aux fins de veiller au bon fonctionnement de leurs organes, initier, sur des sujets concernant leurs domaines de compétences, des réflexions assorties de propositions concrètes, le tout consigné dans un rapport à soumettre au CC, (ii) affecter aux Commissions permanentes, en cas de besoin, des dossiers spécifiques concernant leurs domaines de compétences aux fins d'études et de propositions à soumettre au CC par ces dernières	R	Maire	Présidents Commissions permanentes

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
48.	Veiller à ce que les rapports des sessions des commissions permanentes mentionnent les membres absents et soient signés par le Président et le rapporteur	N	Maire	Présidents Commissions permanentes
49.	Prendre les dispositions nécessaires pour le paiement effectif des primes aux membres des commissions permanentes ayant régulièrement fonctionné et déposé de rapports avec précision et signature des conseillers ayant participé aux diverses séances de travail.	R	Maire	SG, C/SAF
50.	Veiller à améliorer le contenu des PV de session du CC, notamment :(i) intégrer au niveau du point relatif à l'adoption des rapports des commissions permanentes un sous-point portant sur les commentaires et décisions du CC relatifs aux propositions faites par lesdites commissions, (ii) ajouter à la fin un récapitulatif des tâches issues des débats à réaliser par l'exécutif dont le point sera fait dans le rapport d'activités trimestrielles suivant du Maire	N	Maire	SG
51.	Améliorer le contenu des rapports trimestriels d'activités du Maire, à savoir intégrer : (i) le point d'exécution des tâches prescrites par le CC lors de la session précédente, (ii) le point d'exécution du budget à la date du rapport, (iii) le détail des transferts reçus (fonctionnement et investissement) ainsi que le niveau de consommation par la commune des ressources de transfert disponibles	R	Maire	SG
52.	Prendre les dispositions nécessaires pour doter le C/SAF et le C/ST d'au moins un collaborateur qualifié dans les domaines d'attribution de ces services	R	Maire	SG
53.	Le Maire de commune ne disposant pas d'un manuel de procédures administratives financières, comptables et techniques est invité à se doter de cet outil qui devra intégrer les principaux processus de travail et leurs points de contrôle	R	Maire	SG
54.	Instruire le SG aux fins d'actualiser et d'améliorer le manuel de procédures en collabo-	N	Maire	SG

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
	ration avec les chefs de services communaux, notamment : (i) faire la revue du manuel par chaque chef de service sur les processus relevant de ses attributions, (ii) harmoniser le contenu du manuel au fonctionnement effectif et aux processus opérationnels existants y compris ceux liés aux transferts de l'Etat et à leur utilisation et suivi			
55.	Instruire le S/PRMP à tenir à jour le registre des marchés		Maire	
56.	Instruire le Chef S/PRMP à améliorer l'exhaustivité de ses rapports en intégrant quelques points complémentaires notamment : l'état d'exécution du plan de passation des marchés en termes de réalisations par rapport aux prévisions, les incidents relatifs à la passation des marchés, un tableau des données relatives à chaque appel d'offre (nombre de DAO confectionnés, nombre vendus, nombre d'offres reçues), les difficultés et les suggestions/recommandations)	N	Maire	C/S/PRMP
57.	Créer et rendre fonctionnel un comité d'approvisionnement pour les commandes en-dessous des seuils de passation	N	Maire	
58.	Veiller à doter la CPMP et le S/PRMP de spécialistes en passation des marchés ou de juristes	A	Maire	
59.	Veiller à la nomination du chef de la CCMP et de ses membres en conformité à la réglementation en vigueur notamment : (i) nommer un cadre au moins de catégorie A1 au poste de chef CCMP, (ii) désigner un juriste ou un spécialiste en passation des marchés publics et un ingénieur des travaux publics au sein de la CCMP	A	Maire	
60.	Responsabiliser formellement le Chef CCMP pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits/contrôles relatives à la passation des marchés et qui devra également en rendre compte dans ses rapports d'activités		Maire	C/CCMP

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
61.	Instruire le chef CCMP à élaborer des rapports d'activités plus exhaustifs, notamment : présenter les statistiques complémentaires relatives au contrôle des MP (nombre total de marchés passés, nombre dont les dossiers ont été soumis à la CCMP, nombre de dossiers validés et ceux rejetés), les principales observations faites, les dossiers dont les observations ont été levées et ceux pour lesquels ces observations demeurent, les difficultés et les suggestions et recommandations,	R	Maire	C/CCMP
62.	Instruire le SG à veiller à la tenue de réunions de coordination avec les chefs de service de façon plus régulière, en tout cas au moins une fois par mois	A	Maire	SG
63.	Prendre des dispositions en collaboration avec le SG en vue d'une large diffusion des rapports d'audits : restitution communale, échanges en réunions de municipalité, discussions en réunions de chefs service	R	Maire	SG
64.	Instruire le SG à coordonner les activités de mise en œuvre des recommandations des audits/contrôles et à veiller à leur traçabilité dans les PV de réunions des chefs de service et d'organes notamment revoir le format de ces PV de façon à faire apparaître les activités de mise en œuvre des recommandations à chacun des points ci-après: (i) le point d'exécution des tâches prescrites la séance précédente, (ii) les instructions/recommandations sur les dossiers d'intérêts particuliers, (iii) le récapitulatif par service des principales tâches prescrites à l'issue de la réunion	R	Maire	SG
65.	Veiller au suivi effectif de la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles par les services communaux, notamment : prendre les actes administratifs conséquents pour instruire les principaux responsables de services et acteurs de la chaîne de dépenses FADeC (SG, C/SAF, C/ST, C/CCMP, C/S/PRMP C/SPDL) à engager, chacun en ce qui le concerne, la mise en œuvre des recommandations de l'audit FADeC et à rendre compte systématiquement lors des réunions de service ainsi que dans les rapports d'activités	N	Maire	SG

N°	RECOMMANDATION	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOM- MANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
66.	Mettre en place un système d'archivage moderne : mise à disposition de salle adaptée, mise en place de personnel qualifié (archiviste) et dotation en équipement adéquat	R	Maire	SG
67.	Rendre opérationnelle une salle de documentation adéquate équipée en mobilier de rangement suffisant et d'accueil du public pour la consultation de documents sur la commune : budgets et comptes administratifs approuvés et leurs annexes, PDC, PAI, PTA et autres documents relatifs à la gestion de la commune	R	Maire	SG
68.	Veiller à l'ouverture d'un registre de visites à la salle de documentation afin de faciliter la traçabilité et l'élaboration des statistiques de visites des usagers.	N	Maire	SG
69.	Veiller à l'aménagement de tableaux d'affichage plus spacieux et plus sécurisés (installation des tableaux sous abris avec grillage de protection des affiches, vitrage et toit de protection contre la pluie pour les tableaux hors abri dans la cour de la Mairie) en distinguant les affichages légaux de ceux ordinaires.	A	Maire	SG
70.	Instruire le SG à faire contrôler régulièrement les documents publiés sur les tableaux d'affichage et enlever ceux qui n'ont plus d'intérêt	N	Maire	

Les recommandations à l'intention des Receveurs percepteurs sont identiques à celles de l'audit précédent.

**Tableau 42 :** Tableau récapitulatif des recommandations adressées aux RP

N°	RECOMMANDATIONS
1-	Vérifier dans les liasses de justification des mandats de paiement des perdiems aux membres des commissions permanentes, la présence des rapports des commissions concernées
2-	Mettre en place un mécanisme en vue du respect du point 5.2.6 du MP du FADeC relatif au délai prévu pour le règlement des dépenses communales par opération depuis la réception du mandat transmis par l'ordonnateur fixé à 11 jours au maximum
3-	Prendre les dispositions utiles aux fins d'une présentation exhaustive et lisible (tout au moins en annexe) des transferts reçus par la commune et des dépenses exécutées sur les ressources concernées dans le compte de gestion
4-	Tenir le registre auxiliaire FADeC en y retraçant les informations sur les transferts notamment les dates, les montants et les références des BTR ainsi que les soldes par type de FADeC en fin de période et les reports en début de période
5-	Tenir le registre auxiliaire FADeC en y retraçant les informations sur les transferts notamment les dates, les montants et les références des BTR ainsi que les soldes par type de FADeC en fin de période et les reports en début de période
6-	Signaler aux ordonnateurs les erreurs d'imputation des recettes FADeC faites lors de l'établissement du compte administratif, tenir une comptabilité contradictoire
7-	Garder copies des documents envoyés à la DGTCP afin de pouvoir les mettre à disposition de tout organe d'inspection, de contrôle ou d'audit
8-	En tant que membre de la commission de réception, veiller à l'exécution effective des ouvrages/réalisations avant de procéder aux paiements
9-	Subordonner le paiement des indemnités des membres des commissions permanentes à la présence dans la liasse de justification, des documents ci-après : le(s) rapport(s) produit(s) par la commission, les listes de présence signées des membres, l'arrêté stipulant le traitement des membres des commissions
10-	Procéder à un contrôle approfondi des liasses de justification et rejeter par écrit les mandats dont les pièces sont incomplètes ou irrégulières
11-	Exiger du Maire la prise en charge en comptabilité matières des biens acquis ou réalisés avant le règlement des dépenses et d'autre part, renforcer ses contrôles de régularité
12-	Mentionner sur les bordereaux de transmission des mandats la date de leur réception

## 6.2.2 Recommandations pour le niveau central

La plupart des recommandations formulées pour les niveaux central et déconcentré lors de l'audit précédent sont toujours de mise, du fait que peu d'entre elles ont été totalement mises en œuvre. Il y a peu de recommandations vraiment nouvelles, la majorité d'entre elles sont des reformulations des recommandations peu ou moyennement mises en œuvre après l'audit FADeC 2016.

### Ministères sectoriels

- Effectuer les transferts tels qu'annoncés (nouvelle recommandation) ;
- Le Ministère de la Jeunesse, Culture et Loisir : préciser l'utilisation à faire des transferts FADeC Sport (nouvelle recommandation) ;
- Engager la procédure de transferts (prise de décisions et élaboration des mandats de paiements) en Février et Juin (si deux tranches) (recommandation 2016 reformulée) ;
- Transmettre au SP CONAFIL à bonne date les actes de répartition des transferts affectés (recommandation 2016 reconduite) ;
- Préciser avec clarté sur chaque décision de transfert transmise à la DGTCP, les informations complètes sur l'utilisation attendue des ressources transférées et s'il s'agit des ressources pour l'investissement ou pour l'entretien/réparation (recommandation 2016 reformulée) ;
- Résoudre les problèmes d'effectif et d'équipement absents dans certaines infrastructures socio-communautaires (recommandation 2016 reconduite) ;

### DGB

- Informer le plus tôt possible (au plus tard au dépôt du BGE à l'Assemblée Nationale) le Trésor et le SP de la CONAFIL des transferts sectoriels prévus pour la gestion à venir (nouvelle recommandation)

- Veiller l'élaboration et à la signature à bonne date de l'arrêté interministériel de répartition des dotations FADeC (nouvelle recommandation)
- Informer le Secrétariat Permanent de la CONAFIL le plus tôt possible sur les transferts annoncés qui n'auront pas lieu (nouvelle recommandation)

### **SP CONAFIL**

- Suivre auprès des ministères sectoriels, l'établissement des décisions de transfert, des mandats et des arrêtés de répartition (recommandation 2016 reformulée) ;
- Vérifier que les dispositions des arrêtés de répartition sont claires, demander le cas échéant, des précisions et les communiquer aux communes (nouvelle recommandation) ;
- Saisir les DAF des ministères afin qu'ils soient plus précis dans les décisions de transfert des ressources (fonctionnement ou investissement) (recommandation 2016 reconduite) ;
- Informer les Communes en temps utile sur les transferts qui n'auront pas lieu tout en étant annoncés (nouvelle recommandation) ;
- Saisir le Ministère de la Jeunesse, Culture et Loisirs pour qu'il précise l'utilisation à faire des transferts FADeC Sport (nouvelle recommandation)
- renforcer son dispositif de coordination et de suivi afin que tous les acteurs concernés par les transferts FADeC (DGB, Ministères sectoriels, Trésor) jouent au mieux leurs rôles pour, entre autres, une mise à disposition à bonne date des ressources (recommandation 2016 reconduite) ;
- obtenir auprès des acteurs concernés un accord sur le traitement des reports non engagés des transferts inactifs (PMIL, DIC etc.) et communiquer aux Communes la démarche à suivre (recommandation 2016 reconduite) ;

- communiquer aux Communes les informations minima à fournir sur le marquage des infrastructures réalisées avec financement FADeC ; (recommandation 2016 reconduite) ;
- rendre opérationnel le dispositif de réception et de dépouillement des informations sur l'état d'exécution financière du FADeC (états trimestriels et annuels sortis du logiciel de comptabilité), afin de pouvoir appliquer le principe d'un taux d'engagement suffisant (au moins 60% des ressources disponibles) avant tout nouveau transfert, tel que précisé au Manuel de Procédures (fiche 3.2, 3ème alinéa) (recommandation reconduite) ;
- préciser les conditions et modalités d'un financement sur FADeC des travaux en régie (en absence desquelles ces travaux restent inéligibles).

#### **DGTCP/ACCT/RGF/SCL**

##### **DG :**

- mettre en œuvre le plutôt possible, la dématérialisation des transferts FADeC (nouvelle recommandation) ;
- instruire les Receveurs Percepteurs sur la gestion des transferts arrivés au-delà de l'exercice, la gestion de la période dite « complémentaire » et le traitement comptable approprié (recommandation 2016 reconduite) ;
- renforcer les ressources humaines au niveau des postes comptables en veillant à ce que chaque RP soit doté d'au moins un collaborateur qualifié en comptabilité publique/Trésor en dehors du RP (recommandation 2016 reformulée) ;
- doter les Communes pas encore pourvue de postes comptables (recommandation 2016 reconduite) ;
- saisir les RP pour mettre en exergue dans les situations périodiques et annuelles d'exécution des budgets communaux, le niveau d'exécution des ressources et dépenses FADeC, objet d'audit annuel par les structures de contrôle de l'Etat (recommandation 2015 et 2016 reconduite) ;
- doter les recettes perceptions d'armoires et matériel de rangement en nombre suffisant (... RP) ;

ACCT :

- Informer le SP CONAFIL et la DGB de la réception des arrêtés de répartition et des mandats émis par les ministères sectoriels, signaler les ministères qui n'ont rien envoyé à bonne date (nouvelle recommandation) ;

RGF/SCL :

- Elaborer les documents (fiches de consignation, avis de règlement, BTR, fiches d'écritures, notes d'approvisionnement) dans les délais consignés par le Manuel de Procédures FADeC (recommandation 2016 reformulée) ;
- Transmettre mensuellement à la CONAFIL les sorties du module « gestion des ressources » (nouvelle recommandation) ;
- Transmettre à la CONAFIL au plus tard le 31 Janvier de l'année suivante l'état consolidé d'exécution des ressources et dépenses FADeC (recommandation 2015 et 2016 reconduite)

**6.2.3 Recommandations spécifiques**

Les auditeurs ont formulé par endroits des recommandations qui interpellent le Secrétariat Permanent de la CONAFIL en son rôle d'organe de pilotage du FADeC. Il s'agit pour la plupart de missions de contrôle (technique, comptable ou autres) pour élucider des situations potentiellement irrégulières dans la passation ou l'exécution des marchés, mais aussi des mesures conservatoires. Les mesures proposées pour Bopa et Houéyogbé ont déjà été déclenché avant la rédaction du présent rapport. Les autres sont en cours de préparation.

**Tableau 43:** Contrôles approfondis et autres mesures spécifiques recommandés par les auditeurs

COMMUNES	RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES
Bopa	Diligenter un contrôle technique externe dans la commune de BOPA pour les deux marchés de pistes rurales (POSSOTOME-GBEDJEWAWA et YEGODOE-TOHOUETA longue de de 6,700km); étendre ce contrôle technique externe aux travaux d'ouverture et de rechargement de la voie LONFIN-YEGODOE longue de 9 km et à la réalisation relative à l'extension du réseau électrique au forage alimentant l'AEV de ATOHOUE et dans DHODHO en vue d'apprécier le respect des procédures, l'effectivité et la consistance des prestations concernées conformément à la recommandation des auditeurs du FADeC 2016.
Comè	Vérifier, avant le transfert de la prochaine tranche FADeC, l'origine

COMMUNES	RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES
	de l'écart constaté entre les crédits FADeC reportés et la disponibilité selon le RP (75 382 283 FCFA) au 31/12/2017
Djougou	Faire un contrôle technique externe (passation et exécution) du marché relatif à la réalisation de la piste Bari-centre-Kourou cofinancée par le projet de sécurité alimentaire par l'intensification agricole (PSAIA) et la commune de Djougou sur FADeC non affecté.
Houéyogbé	Suspendre le transfert des ressources du FADeC non affecté du fait que de nouvelles réalisations inéligibles sont encore programmées sur lesdites ressources pour la gestion 2018.
Ifangni	Suspendre le transfert FADeC non affecté jusqu'à l'atteinte d'un taux de mandatement de 60% des crédits disponibles
Ouaké	Faire un contrôle technique externe (passation et exécution des marchés conclus et réceptionnés sans l'achèvement des travaux) des marchés d'extension du réseau électrique à Badjoudè financés sur FADeC non affecté (Investissement) ; des travaux d'aménagement confortatif et de construction d'ouvrages des infrastructures de transport rural (ITR) lot2.
Sèmè-Podji	Effectuer un examen approfondi sur le marché relatif à la construction et à l'équipement de l'hôtel de ville par rapport à l'importance du coût dudit marché.
Sakété	Effectuer une mission de contrôle technique externe sur les marchés relatifs à la rénovation de la gare routière lot 2 et le bloc administratif pour abriter les archives
Kalalé	Effectuer une mission de contrôle technique externe sur le chantier de construction de six cent (600) mètres linéaires de caniveaux et rechargement de l'axe : Pompe Madina-domicile Bio Sougou Sougou-Boutique Pousse-Résidence Maire-Résidence Barikissou-route de Nikki
Kalalé	Dépêcher une mission de vérification de la procédure de passation du marché relatif à l'hôtel de ville.
Agbangnizoun	Effectuer une mission de contrôle technique externe sur la procédure de passation et le niveau réel d'exécution du marché relatif à l'entretien, réparation et réhabilitation des infrastructures scolaires de la commune au titre de l'année 2016.
Agbangnizoun, Toucountouna et Dogbo	Vérifier par une mission de contrôle approfondi que l'ensemble des réalisations FADeC de 2017 est inscrit dans le budget
Péhunco	Diligenter une mission de contrôle approfondi pour la clarification de la situation des reports des différents FADeC
Porto-Novo	Diligenter un audit approfondi aux fins d'apprécier le contenu, le niveau de préparation et la passation des marchés relatifs aux travaux de bétonnage, d'assainissement et de pavage (4 lots)

## CONCLUSION

Après une année de perturbations, la gestion 2017 a vu le retour à un rythme plus régulier des transferts FADeC, même si cette régularité n'a pas encore atteint le niveau d'avant 2016. Concernant le FADeC non affecté, le retard dans le transfert des 3 tranches pour la majorité des communes a une raison bien précise : l'absence de PDC valide. Concernant le FADeC affecté, tous les ministères en question ont effectué les transferts annoncés, quoiqu'avec beaucoup de retard pour certains, ce qui n'est pas resté sans effet sur le taux de consommation de ces ressources. Il n'a atteint que 21% en 2017 bien que les besoins soient multiples.

Une baisse du taux de consommation des ressources FADeC ne prouve pas forcément l'incapacité des communes à consommer, comme c'est souvent décrié. Elle est aussi la conséquence - temporaire du moins - d'un contrôle plus rigoureux de l'utilisation des fonds transférés, et des sanctions et précautions prises par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL. La suspension des transferts pour absence de PDC (2017) ou absence de plans d'entretien (2019), l'obligation de fournir des études de faisabilité et études techniques pour des projets complexes (à partir de 2018) sont des mesures de sauvegarde, destinées à éviter une mauvaise utilisation, voire le gaspillage des fonds FADeC. Il est évident et inéluctable que ces mesures ralentissent la consommation des ressources, du moins temporairement, jusqu'à ce que les acteurs de la chaîne FADeC au niveau communal aient adopté des procédures plus efficaces et pertinentes de planification et de préparation des projets.

En dehors d'un meilleur respect d'un grand nombre de normes de gestion communale, on peut constater, au terme de l'audit FADeC de la gestion 2017, des améliorations sur plusieurs plans plus stratégiques :

- la mise en vigueur de la note de cadrage budgétaire a permis une amélioration de la traçabilité des transferts dans les comptes administratifs;
- la connaissance du « vrai » niveau d'engagement des ressources FADeC s'est améliorée, bien qu'une marge d'erreur existe encore;
- les délais en général et ceux de la passation des marchés, des paiements, de l'exécution des travaux en particulier sont mieux respectés ;

- la mise en œuvre des recommandations de l'audit antérieur est de plus en plus structurée bien que pas encore intégrée dans les procédures de gestion.

L'élargissement des critères de performance et la prise en compte d'aspects supplémentaires a certainement contribué à ce résultat ; les critères de performances de l'audit 2017, encore plus étoffés que ceux de l'audit 2016, ne manqueront pas de produire leurs effets au cours des gestions 2018 et 2019.

Les marges de progrès identifiées dans la synthèse 2016 se sont poursuivies en 2017. L'actualisation des manuels de procédures et la mise en place d'un véritable dispositif de contrôle interne dans les mairies est certainement l'un des plus grands défis à relever pour obtenir des changements durables.

La lettre de clôture du présent audit fera le point de toutes les améliorations attendues des acteurs communaux, sur le plan de la gestion communales comme dans l'utilisation des ressources FADeC.

Cotonou, le 31 Janvier 2019

Le Secrétaire Permanent de la CONAFIL



Assogba Zacharie GBODJEYDO

## Annexe : Taux moyen de respect des normes et bonnes pratiques

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
1.	Les comptes présentent les transferts 2017 de manière détaillée.	42%	36%			+
2.	La note de présentation du CA comporte un tableau détaillé des soldes y compris FADeC	52%				N
3.	La note de présentation du CA comporte les indicateurs de performance financière	50%				N
1.	Les 4 annexes obligatoires du compte administratif existent	39%				N
2.	Les montants des soldes sont concordants dans la note de présentation du CA, I	76%				N
3.	Les BTR et bordereaux de transmission sont disponibles au niveau de la mairie.	92%	94%	89%		0
4.	Délai de 5 jours ouvrables respecté pour la liquidation et le mandatement.	51%	56%	24%	35%	-
5.	Délai de 60 jours respecté pour la procédure entière	91%	94%	73%	77%	0
6.	Ordonnateur: le registre des engagements est à jour	68%	80%	75%	71%	-
7.	Ordonnateur: le registre des mandats est à jour	74%	83%	81%	71%	-
8.	Ordonnateur: le Registre Auxiliaire FADeC est à jour	64%	70%	56%	68%	-
9.	Ordonnateur: le RAF comporte les transferts, les engagements et les soldes du FADeC non affecté.	85%				N
10.	Ordonnateur: le RAF comporte les transferts, les engagements et les soldes par FADeC affectés.	78%				N
11.	La commune a responsabilisé un comptable matière qualifié (Min. Bac G2 ou G3)	51%	51%			0
12.	Le comptable matière est principalement affecté à la tâche.	45%				N
13.	Les documents de la comptabilité matières existent (sous d'autres noms éventuellement).	42%				N
14.	Les documents de la comptabilité matières sont à jour	25%				N

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
15.	L'inventaire des immobilisations/registre patrimoine est à jour.	33%	26%	32%	33%	+
16.	L'inventaire physique est réalisé au moins 1 fois/an	56%				N
17.	Le Maire a transmis les documents de gestion à la CONAFIL	38%	28%	32%	19%	+
18.	Le Maire a transmis à la tutelle le point d'exécution des projets	62%	53%	43%	34%	+
19.	Ouverture d'un dossier par opération financée sur FADeC auprès du S/PRMP	79%	77%	73%	70%	0
20.	Effectivité du classement des dossiers techniques au niveau du service technique	67%	78%	71%		-
21.	Effectivité du classement des dossiers financiers au niveau du service financier	85%	81%	85%		0
22.	Les documents budgétaires et comptables sont conservés dans de bonnes conditions.	71%	68%	65%		0
23.	Existence d'un PDC en vigueur	67%	42%		95%	+
24.	Les projets réalisés au cours de la gestion sont inscrits au PAI/PAD	77%	79%	76%	64%	0
25.	Les projets réalisés au cours de la gestion sont inscrits au budget.	92%	90%			0
26.	Les montants et localisations des ouvrages sont concordants dans le PAI/PAD et budget	59%	60%	58%		0
27.	Toutes les réalisations sont éligibles	92%	78%	47%		+
28.	Les infrastructures réceptionnées sont fonctionnelles.	61%	79%	79%	81%	-
29.	La commune a fait recours à un/des contrôleurs indépendant(s) (commune où le CST est seul)	58%				N
30.	Existence de rapport de suivi et de contrôle de chantier (bureau de contrôle/contrôleur/CST)	85%	90%	84%	63%	0
31.	Prise en compte et levée des observations consignées dans les rapports	60%	69%	79%		-
32.	Information du Maire sur les situations préoccupantes	73%	76%			0
33.	Inexistence de malfaçons visibles/remarquables sur les ouvrages réceptionnés	42%	36%	43%	45%	+
34.	Les réalisations financées sur FADeC sont bien estampillées	56%	52%	45%	29%	0

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
35.	Elaboration du PPPM dans les délais (au plus tard Janvier n)	62%	72%			-
36.	Le PPPM comporte les informations requises (modèle ARMP)	98%	99%			0
37.	Le PPPM est validé par la CCMP	100%	96%	84%		0
38.	Le PPPM est publié sur le site SIG-MAP	92%	99%			-
39.	Le PPPM comporte tous les marchés passés, surtout ceux sur financement FADeC	94%	99%	81%		0
40.	Les intitulés des marchés reflètent la nature et la localisation des ouvrages.	91%				N
41.	Le PPPM a été mis à jour.	97%	83%			+
42.	Les seuils de passation des marchés sont respectés	97%	96%	92%	83%	0
43.	Les marchés relevant de la compétence de contrôle a priori de la DNCMP lui ont été soumis	94%	60%	78%		+
44.	Les documents de PM ont été soumis au contrôle de la CCMP.	98%	97%	89%	85%	0
45.	La CCMP s'est prononcée sur ces documents.	98%				N
46.	Les avis d'Appel d'Offres (échantillon) ont été publiés sur le site SIG-MAP.	39%	51%	44%		-
47.	Existence de listes faisant apparaître les observations des soumissionnaires.	24%				N
48.	Les soumissionnaires ont été informés du changement de la date d'ouverture des offres.	59%	53%			+
49.	Les soumissionnaires non retenus informés par écrit.	92%	87%	75%	65%	+
50.	Les preuves de notification aux soumissionnaires non retenus sont disponibles.	80%				N
51.	Publication de l'avis d'attribution provisoire sur le SIGMAP	8%				N
52.	Publication de l'avis d'attribution définitive sur le SIGMAP	3%	40%			-
53.	Les avis d'appel d'offres comportent les informations nécessaires (cf. Vérificateur)	83%	82%	84%	91%	0
54.	Les avis d'appel d'offres comportent les principaux critères d'évaluation.	88%	97%			-

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
55.	Le registre spécial de réception des offres (Art.75) consigne dates et heures de dépôt des offres.	98%	92%	93%		+
56.	Le registre est tenu à jour (2018) et arrêtés aux heures limites de dépôt.	88%				N
57.	Le nombre de DAO vendu est justifié par les récépissés de retrait.	86%				N
58.	Les pages des offres originales sont paraphés par les personnes habilitées (CPMP ou CCMP)	48%				N
59.	L'offre de l'attributaire comporte les pièces énumérées dans le tableau d'ouverture des offres.	100%				N
60.	Les pièces éliminatoires dans l'offre de l'attributaire sont valides.	97%				N
61.	Le tableau d'ouverture comporte l'ensemble des critères éliminatoires et de qualification technique et financière.	98%				N
62.	Les PV d'ouverture des offres sont conformes et réguliers (cf. Vérificateur)	82%	71%	70%		+
63.	Les PV d'attribution provisoire sont conformes et réguliers (cf. Vérificateur)	78%	70%	66%	64%	+
64.	Les PV d'attribution sont signés par le maire (obligatoire).	88%	75%	55%		+
65.	Les marchés supérieurs aux seuils de passation sont systématiquement soumis à approbation de l'autorité de tutelle	95%	96%	89%	87%	0
66.	Les délais de procédures sont globalement respectés	48%	38%	32%	42%	+
67.	La CPMP a établi un rapport spécial justifiant la procédure de gré à gré.	43%	13%			+
68.	Le montant additionné des marchés de gré à gré ne dépasse pas 10% du montant total des marchés publics passés (si applicable)	50%	83%	n.a.		-
69.	Le recours à la consultation n'est pas le résultat d'un morcellement des marchés (si applicable)	79%	95%	96%	80%	-
70.	Les marchés en dessous du seuil de passation ont été passés selon la procédure de la demande de cotation du décret N°2011-479	92%	81%	81%	75%	+

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
71.	Les demandes de cotation pour marchés de travaux comportent-un dossier technique.	89%	91%		87%	0
72.	Les contrats/marchés sont enregistrés aux services des impôts avant leur mise en exécution.	86%	86%	86%	79%	0
73.	Les liasses de justification comportent les pièces nécessaires (cf. vérificateur paiements)	90%	87%	81%	89%	0
74.	Existence des PV de remise de site et des attachements	97%	92%	79%	84%	+
75.	Le C/ST ou son représentant est signataire des attachements	100%	93%	94%	93%	+
76.	Les PV de réception sont joints aux mandats des derniers paiements	96%	98%	92%		0
77.	La mairie a fait recours à un maître d'œuvre pour les ouvrages non standard supérieurs au seuil de PM ou complexe.	69%	71%	65%	78%	0
78.	Un dossier technique existe pour chaque ouvrage (à construire ou à réfectionner).	71%				N
79.	Les délais contractuels sont respectés pour la majorité des marchés.	33%	39%	16%	12%	-
80.	Les justifications des retards sont recevables.	40%	40%			0
81.	Le Maire a pris des mesures en cas de retard considérable et d'abandon de chantier.	36%	30%	35%	24%	+
82.	Ces mesures sont conformes aux dispositions du DAO.	60%				N
83.	Les avenants sont autorisés par la DNCMP.	50%	37%	8%	20%	+
84.	Les montants des avenants sont dans la limite des 20% du marché de base.	84%	100%	100%	91%	-
85.	Existence des actes juridiques portant création des commissions permanentes	92%	88%	84%		0
86.	Les commissions permanentes obligatoires ont élaboré au moins 1 rapport/PV de session	74%	63%		35%	+
87.	Le CC a discuté et délibéré sur les rapports déposés par les commissions au cours de l'année	70%	46%	44%	31%	+
88.	Moyens prévus au budget pour le fonctionnement des commissions permanentes	97%	90%	87%	59%	+

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
89.	L'ordonnancement des perdiems a été précédé du dépôt d'un rapport par cette commission	83%	76%	53%	29%	+
90.	Le Maire soumet des comptes rendus écrits soumis au CC entre deux sessions	93%	79%	87%	65%	+
91.	Le CR comporte un point sur l'exécution des tâches prescrites et du budget.	60%	49%	63%		+
92.	Les PV ou compte rendu des sessions abordent le point de l'ordre du jour réservé au compte rendu des activités du maire.	97%	88%	69%	36%	+
93.	Les profils des responsables/chefs services sont adéquats par rapport au minimum requis.	78%	75%			0
94.	Stabilité des postes, pas de changements fréquents	84%	76%			+
95.	Existence d'au moins 1 collaborateur qualifié du chef de service/organe	39%	40%			0
96.	La commune dispose d'un manuel de procédure à jour, réglant les principaux processus.	45%	43%	47%		0
97.	Le manuel de procédures est mis en œuvre par un arrêté du maire.	24%	33%	36%		-
98.	Existence, par un acte juridique de la PRMP si délégation du Maire	97%	100%	95%		0
99.	Existence, par un acte juridique, du Secrétariat de la PRMP	99%	96%	97%		0
100.	Existence, par un acte juridique, de la CPMP	100%	100%	99%		0
101.	Existence d'un juriste ou d'un spécialiste en MP qui anime le S/PRMP.	70%	67%			0
102.	Existence d'au moins 2 rapports d'activité / an de la PRMP.	59%				N
103.	Bonne qualité des rapports d'activités de la PRMP	42%				N
104.	Fonctionnement correct du S/PRMP (tenue registre infalsifiable, du fichier des marchés, du contenu/qualité des rapports d'activités)	59%	50%	45%		+
105.	Existence d'un comité d'approvisionnement	33%				N
106.	Existence, par un acte juridique, de la CCMP	98%	99%	99%		0
107.	Composition de la cellule conforme au décret	57%	63%	63%		-

N°	Norme/Bonne pratique	2017	2016	2015	2014	Evolution* 2017/2016
108.	Existence d'au moins 1 rapport d'activités.	96%	76%	70%	65%	+
109.	Bonne qualité du rapport d'activités de la CCMP.	36%				N
110.	Tenue de réunions périodiques (au moins mensuelles suivant les bonnes pratiques administratives) du SG avec les Chefs Services	73%	75%	76%	65%	0
111.	Le SG est membre de la commission budgétaire	100%	100%	95%	91%	0
112.	Bonne implication du SG dans la gestion des services (financier et domanial surtout)	61%	58%	62%	45%	0
113.	Copie des délibérations est envoyée à l'autorité de tutelle	91%	91%	95%	76%	0
114.	Le rapport d'audit a été partagé au cours de réunions des services sous la supervision du SG	85%	76%	73%		+
115.	La commune dispose d'un plan lisible de mise en œuvre des recommandations	91%	91%	65%		0
116.	La CCMP est responsabilisée dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations relatives à la passation des marchés publics	43%	51%	45%		-
117.	Existence d'un tableau d'affichage accessible, sécurisé	75%	72%		75%	0
118.	Existence d'un Service d'Information et de Documentation fonctionnel	76%	74%	62%	65%	0
119.	Existence d'une salle de documentation adéquate (équipée) contenant des documents de gestion disponibles pour consultation par le public	42%	36%	24%	21%	+
120.	Le Maire a organisé de séance de reddition publique de compte au moins une fois en 2017	96%	80%	46%	55%	+
121.	Les acteurs de la société civile ont participé en amont et en aval de conduite des séances de reddition de compte	58%	71%	49%	45%	-

\*) N = nouvelle norme/bonne pratique, évaluée pour la première fois. Une amélioration (+) ou régression (-) est constatée si la variation par rapport à l'année précédente est égale ou supérieure à 5 points%. Les variations en dessous de ce seuil sont considérées comme stagnation (0).