



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité - Justice - Travail

Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

**COMMISSION NATIONALE DES FINANCES LOCALES**

SECRETARIAT PERMANENT



**AUDIT DE LA GESTION DES RESSOURCES DU FONDS  
D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES (FADeC)  
AU TITRE DE L'EXERCICE 2018**

**SYNTHESE NATIONALE**

*Janvier 2020*

**TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ETAT DES TRANSFERTS FADEC, GESTION ET NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS .....</b>	<b>5</b>
1.1 SITUATION D'EXECUTION DES TRANSFERTS FADEC .....	5
1.1.1 Abondement du FADeC 2018.....	5
1.1.2 Les crédits de transfert mobilisés par les Communes au titre de la gestion .....	5
1.1.3 Situation de l'emploi des crédits disponibles .....	11
1.1.4 Niveau d'exécution financière des ressources de transfert .....	17
1.1.4.1 Exécution globale du FADeC.....	17
1.1.4.2 Situation détaillée d'exécution par type de FADeC Affecté .....	23
1.1.5 Marchés non soldés au 31 Décembre 2018 .....	33
1.1.6 RESPECT DES DATES DE MISE A DISPOSITION PREVUES DES RESSOURCES FADEC.....	34
1.2 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES FADEC TRANSFEREES .....	37
1.2.1 Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses.....	37
1.2.2 Délais d'exécution des dépenses.....	38
1.2.2.1 Délai de liquidation et de mandatement de l'ordonnateur .....	38
1.2.2.2 Délais de paiement du comptable.....	38
1.2.2.3 Délai total des paiements.....	38
1.2.3 Tenue correcte des registres .....	38
1.2.4 Tenue correcte de la comptabilité matière.....	39
1.2.5 Traçabilité des ressources et dépenses FADeC dans les comptes et qualité de la gestion budgétaire.....	39
1.2.6 Transmission des documents de gestion et des situations périodiques sur l'exécution du FADeC .....	42
1.2.7 Classement des documents comptables et de gestion budgétaire .....	43
1.2.8 Archivage des documents comptables au niveau de la RP .....	43
<b>2. PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET EXECUTION DES REALISATIONS FINANCEES SUR RESSOURCES FADEC44</b>	
2.1 PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION.....	44
2.2 AFFECTATION ET UTILISATION DES RESSOURCES FADEC .....	44
2.3 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS .....	50
2.4 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES.....	51
2.5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	52
2.5.1 Niveau de fonctionnalité des infrastructures réceptionnées .....	52
2.5.2 Contrôle des ouvrages et constats sur l'état des infrastructures visitées .....	55
2.5.2.1 Contrôle périodique des travaux.....	55
2.5.2.2 Constat de visite.....	55
2.5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	56
<b>3. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>57</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES.....	59
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	59
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics .....	59
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation (seuils de compétence) des marchés publics. ....	60
3.1.4 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	61
3.1.5 Conformité des documents de passation des marchés.....	62
3.1.5.1 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....	62
3.1.5.2 Conformité de l'avis d'appel d'offres .....	62
3.1.5.3 Régularité d'ouverture des offres et Appréciation de la conformité du PV d'ouverture des offres ...	63
3.1.5.4 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	63
3.1.6 Approbation des marchés par la tutelle.....	64
3.1.7 Respect des délais de procédures. ....	64
3.1.8 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	66
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES.....	66
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	66
3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques.....	66

3.2.3	<i>Recours à une maîtrise d'œuvre et Production des dossiers techniques préalables</i>	66
3.2.4	<i>Respect des délais contractuels</i>	67
3.2.5	<i>Respect des montants initiaux et gestion des avenants</i>	67
<b>4.</b>	<b>FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE</b>	<b>68</b>
4.1	FONCTIONNEMENT DES ORGANES ELUS	68
4.1.1	<i>Existence et fonctionnement des commissions communales</i>	68
4.1.2	<i>Contrôle des actions du Maire par le Conseil Communal</i>	69
4.2	ORGANISATION, FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ET NIVEAU DE MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE	70
4.2.1	<i>Niveau d'organisation des services-clés communaux</i>	70
4.2.2	<i>Niveau d'organisation de la Recette-perception</i>	78
4.2.3	<i>Existence et niveau de mise en œuvre du manuel de procédures actualisé intégrant les processus-clé de travail</i>	80
4.2.4	<i>Existence et fonctionnement des organes de Passation des Marchés Publics</i>	81
4.2.5	<i>Existence et fonctionnement de l'organe de contrôle des Marchés Publics</i>	82
4.2.6	<i>Exercice par le Secrétaire Général de son rôle de coordonnateur des services communaux</i>	83
4.2.7	<i>Respect des procédures en matière d'approbation des actes par la tutelle</i>	84
4.3	MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS ET CONTROLES TECHNIQUES EXTERNES	84
4.3.1	<i>Traçabilité des activités de suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles techniques externes</i>	84
4.3.2	<i>Mise en œuvre des recommandations d'audits/contrôles et principales améliorations notées</i>	85
4.4	COMMUNICATION ET PARTICIPATION CITOYENNE	86
4.4.1	<i>Accès à l'information</i>	86
4.4.2	<i>Reddition de compte</i>	86
4.5	SITUATION DE L'ETAT CIVIL	87
4.5.1	<i>Confection et paraphe des registres d'état civil</i>	87
4.5.2	<i>Tenue des registres d'état civil</i>	88
4.5.3	<i>Statistiques sur les faits d'état civil</i>	89
4.5.4	<i>Gestion des archives de l'état civil</i>	89
<b>5.</b>	<b>EVOLUTION DES PERFORMANCES ET DU RESPECT DES NORMES ET BONNES PRATIQUES</b>	<b>90</b>
5.1	PERFORMANCES DES COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2018	90
5.2	EVOLUTION DES PERFORMANCES DEPUIS 2014	94
5.3	EVOLUTION DU RESPECT DES NORMES DE L'AUDIT	98
5.4	RESPECT DE LA NOTE DE CADRAGE BUDGETAIRE	103
5.5.1	<i>Respect des seuils, limites et indicateurs de performance de la note de cadrage budgétaire</i>	104
5.5.2	<i>Respect de la note de cadrage dans la présentation des budgets et comptes administratifs (CA)</i>	107
<b>6.</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>111</b>
6.1	MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS	111
6.1.1	<i>Recommandations adressées aux Communes</i>	111
6.1.2	<i>Mise en œuvre des recommandations adressées aux acteurs du niveau central et déconcentré</i>	112
6.2	NOUVELLES RECOMMANDATIONS 2018	115
6.2.1	<i>Recommandations adressées aux acteurs du niveau communal</i>	116
6.2.2	<i>Recommandations pour le niveau central</i>	119
6.2.3	<i>Recommandations spécifiques</i>	120
<b>CONCLUSION</b>		<b>122</b>

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b><u>TABLEAU 1</u></b> : APPARTENANCE DES AUDITEURS AUX STRUCTURES CHARGÉES DE L'AUDIT.....	1
<b><u>TABLEAU 2</u></b> : LES PRÉVISIONS DES CONTRIBUTEURS AU FADEC 2018 .....	5
<b><u>TABLEAU 3</u></b> : LES TRANSFERTS FADEC AFFECTÉS ET NON AFFECTÉS REÇUS PAR LES COMMUNES AU COURS DE LA GESTION.....	6
<b><u>TABLEAU 4</u></b> : LES CRÉDITS FADEC DISPONIBLES EN 2018 POUR NOUVEAUX ENGAGEMENTS .....	9
<b><u>TABLEAU 5</u></b> : NIVEAU D'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES NOUVEAUX ENGAGEMENTS PAR SOURCE DE FINANCEMENT.....	12
<b><u>TABLEAU 6</u></b> : MARCHES NON SOLDÉS EN DÉBUT 2018 .....	16
<b><u>TABLEAU 7</u></b> : ANCIENS MARCHES NON SOLDÉS ET RESTES À MANDATER FIN 2017 ET 2018. ....	17
<b><u>TABLEAU 8</u></b> : RÉCAPITULATIF DES RESSOURCES ET EMPLOIS 2018 DES CRÉDITS FADEC.....	18
<b><u>TABLEAU 9</u></b> : NIVEAU D'EXÉCUTION DES RESSOURCES FADEC DISPONIBLES .....	19
<b><u>TABLEAU 10</u></b> : MARCHES NON SOLDÉS AU 31 DÉCEMBRE 2018 .....	33
<b><u>TABLEAU 11</u></b> : DATES NORMALES ET RETARD D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADEC INVESTISSEMENT NON AFFECTÉ.....	34
<b><u>TABLEAU 12</u></b> : DÉLAI D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADEC NON AFFECTÉ.....	35
<b><u>TABLEAU 13</u></b> : DATES NORMALES ET RETARD D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADEC INVESTISSEMENT AFFECTÉ .....	36
<b><u>TABLEAU 14</u></b> : DÉLAI D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE TRANSFERT – FADEC AFFECTÉ.....	36
<b><u>TABLEAU 15</u></b> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2018 PAR SECTEUR .....	45
<b><u>TABLEAU 16</u></b> : SECTEURS PRIORITAIRES DES INVESTISSEMENTS FADEC DES GESTIONS 2013 À 2018.....	46
<b><u>TABLEAU 17</u></b> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2018 PAR NATURE .....	46
<b><u>TABLEAU 18</u></b> : RÉPARTITION DES RÉALISATIONS ENGAGÉES EN 2018 PAR TYPE D'OUVRAGE .....	48
<b><u>TABLEAU 19</u></b> : NIVEAU D'AVANCEMENT (AU 31 DÉCEMBRE 2018) DES RÉALISATIONS EN COURS EN 2018.....	50
<b><u>TABLEAU 20</u></b> : LISTE DES CHANTIERS DÉMARRÉS EN 2018 ET ABANDONNÉS OU EN CESSATION DE TRAVAUX .....	50
<b><u>TABLEAU 21</u></b> : RÉALISATIONS INÉLIGIBLES ENGAGÉES SUR FADEC NON AFFECTÉ EN 2018.....	51
<b><u>TABLEAU 22</u></b> : INFRASTRUCTURES JUGÉES NON FONCTIONNELLES APRÈS LA RÉCEPTION PROVISOIRE OU UTILISÉES À D'AUTRES FINS.....	52
<b><u>TABLEAU 23</u></b> : TYPOLOGIE DES MALFAÇONS ET AUTRES PROBLÈMES CONSTATÉS LORS DES VISITES.....	55
<b><u>TABLEAU 24</u></b> : MARCHES SUPÉRIEURS AUX SEUILS DE COMPÉTENCE .....	60
<b><u>TABLEAU 25</u></b> : DÉLAI MOYEN DE PROCÉDURES PAR DÉPARTEMENT .....	65
<b><u>TABLEAU 26</u></b> : EXISTENCE JURIDIQUE ET FONCTIONNALITÉ DES COMMISSIONS PERMANENTES OBLIGATOIRES.....	69
<b><u>TABLEAU 27</u></b> : COMPTES RENDUS PRÉSENTÉS AUX CONSEILS COMMUNAUX .....	70
<b><u>TABLEAU 28</u></b> : CHANGEMENTS DE RESPONSABLES DE SERVICES COMMUNAUX INTERVENUS ENTRE 2017 ET 2018 .....	71
<b><u>TABLEAU 29</u></b> : PROFIL DES CHEFS DE SERVICES ET AUTRES RESPONSABLES D'ORGANES IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DE DÉPENSES FADEC .....	71
<b><u>TABLEAU 30</u></b> : PART DES COMMUNES DONT LES CHEFS DE SERVICES NE DISPOSENT D'AUCUN COLLABORATEUR QUALIFIÉ.....	77
<b><u>TABLEAU 31</u></b> : PROFIL DU RP ET DES COLLABORATEURS IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DE DÉPENSES FADEC.....	78
<b><u>TABLEAU 32</u></b> : PRÉSENTATION DES DÉFAILLANCES PAR ORDRE D'IMPORTANCE RELATIVE ET LES COMMUNES CONCERNÉES.....	88
<b><u>TABLEAU 33</u></b> : ÉVOLUTION DES CRITÈRES DE PERFORMANCES ET NOTES MOYENNES OBTENUES PAR LES COMMUNES EN 2017 ET 2018 .....	91
<b><u>TABLEAU 34</u></b> : COMMUNES AYANT OCCUPÉ AU MOINS 3 FOIS LES RANGS ÉLEVÉS OU BAS .....	97
<b><u>TABLEAU 35</u></b> : COMMUNES À FORT ET FAIBLE TAUX DE RESPECT DES NORMES SUR LES CINQ DERNIÈRES ANNÉES .....	100
<b><u>TABLEAU 36</u></b> : NORMES ET BONNES PRATIQUES LES MOINS RESPECTÉES.....	100
<b><u>TABLEAU 37</u></b> : TAUX DE RESPECT DES NORMES PAR LES RP.....	103
<b><u>TABLEAU 38</u></b> : RESPECT DES SEUILS, LIMITES ET INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	105
<b><u>TABLEAU 39</u></b> : DÉPASSEMENT DU SEUIL DE PRÉVISION DES RECETTES PROPRES ET TAUX DE RÉALISATION DES PRÉVISIONS .....	105
<b><u>TABLEAU 40</u></b> : TAUX MOYEN GLOBAL DE RESPECT DE LA NOTE DE CADRAGE (ÉLÉMENTS CHIFFRÉS) DANS LES BUDGETS PRIMITIFS APPROUVÉS.....	107
<b><u>TABLEAU 41</u></b> : NIVEAUX DE STRICTE CONFORMITÉ ET DE PLUS GRAVES DÉFAILLANCES PAR RAPPORT AUX CRITÈRES D'ÉVALUATION DU RESPECT DE LA NOTE DE CADRAGE .....	108
<b><u>TABLEAU 42</u></b> : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2017 POUR LE NIVEAU CENTRAL ET DÉCONCENTRÉ.....	112
<b><u>TABLEAU 43</u></b> : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX ADMINISTRATIONS COMMUNALES.....	116
<b><u>TABLEAU 44</u></b> : CONTRÔLES APPROFONDIS ET AUTRES MESURES SPÉCIFIQUES RECOMMANDÉES PAR LES AUDITEURS.....	121

## **LISTE DES FIGURES**

FIGURE 1: ÉVOLUTION DES TRANSFERTS ET REPORTS DEPUIS 2013.....	10
FIGURE 2: RESSOURCES DISPONIBLES POUR ENGAGEMENT ET MONTANTS ENGAGÉS MENSUELLEMENT.....	14
FIGURE 3 : REPARTITION DES MARCHES PASSÉS EN 2018 SELON LE MODE DE PASSATION.....	58
FIGURE 4 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RAPPORTS SOUMIS PAR LE MAIRE ENTRE 2 SESSIONS.....	70
FIGURE 5: PROFIL DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE MAIRIE EN 2018.....	74
FIGURE 6: PROFIL DES C/SAF ET D/AF DES COMMUNES EN 2018.....	75
FIGURE 7: PROFIL DES C/ST ET D/ST DES COMMUNES EN 2018.....	76
FIGURE 8: PROFIL DES C/SPDL ET D/SPDL DES COMMUNES EN 2018.....	77
FIGURE 9: PROFIL DES RECEVEURS-PERCEPTEURS EN 2018.....	80
FIGURE 10: FONCTIONNALITÉ DES ORGANES DE PASSATION ET DE CONTRÔLE.....	83
FIGURE 11 : ÉVOLUTION DES NOTES DE PERFORMANCES DES COMMUNES DEPUIS L'AUDIT 2014.....	94
FIGURE 12 : MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2017.....	111

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

<b>ABERME</b>	Agence Béninoise d'Electrification Rurale et de Maitrise d'Energie
<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'Equipement
<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'Economie et des Finances
<b>MEMP</b>	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
<b>MERPMDER</b>	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières et du Développement des Energies 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 investissement au titre de la gestion 2018. 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 ».

Les chapitres 1 et 2 du rapport rendent compte des ressources transférées, de leur utilisation et de leur gestion administrative et comptable. Les chapitres 3 à 5 évaluent le fonctionnement de l'institution communale sur plusieurs plans et par rapport à certaines missions essentielles : passation et exécution des marchés, état civil, reddition de compte, préparation et exécution des budgets etc. Pris dans leur ensemble, les constats faits dans ces chapitres donnent une image assez complète du niveau actuel de la gouvernance locale. Ainsi, la CONAFIL remplit avec la présente synthèse une de ses missions statutaires : élaborer un rapport annuel sur la situation des communes et les évolutions indispensables.

### **Déroulement et nouveautés de l'audit FADeC 2018**

L'audit FADeC 2018 s'est déroulé en 3 grandes phases, à savoir :

**1. une phase préparatoire** (Mars à Juillet 2019) 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 (v) une retraite des auditeurs, (vi) la mise en place des moyens financiers et logistiques.

**2. une phase de terrain et de rédaction des rapports** (Août à Décembre 2019) consacrée aux (vii) travaux de contrôle dans les Communes (du 18 Août au 8 Octobre 2019) en raison de 14 jours par Commune. La (viii) réception des rapports provisoires par le SP/CONAFIL s'est étalée du 30 Août à la fin de l'année.

**3. une phase de relecture des rapports et de capitalisation des résultats** (Octobre 2019 à Mars 2020) qui comporte (ix) le contrôle et l'établissement des notes de performance définitives (x) la transmission des rapports provisoires formatés aux communes pour contre-observations, (xi) la relecture des rapports avec prise en compte ou non des contre-observations, (xii) la rédaction de la présente synthèse nationale et (xiii) les restitutions départementales (prévues pour fin mars).

A la date du 31 Décembre 2019, 75 communes avaient reçu la version provisoire du rapport d'audit 2018.

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

- la prise en compte du nouveau code des marchés publics (nouveaux modes de passation avec leurs règles de publicité, la composition des organes de passation et de contrôle des marchés publics (MP) ;
- la situation de l'état civil (confection, remplissage et archivage des registres, production des statistiques) ;
- l'approfondissement des critères de performance ;
- une évaluation, dans la présente synthèse, du respect de la note de cadrage budgétaire.

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

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

En dehors de l'Etat béninois, principal contributeur du FADeC avec 63% des dotations annoncées, le FADeC non affecté investissement a été abondé par l'Union Européenne, la Coopération Financière Allemande et la Coopération Suisse. Le FENU a abondé un FADeC affecté « Changement climatique » au profit de 3 communes.

Les **nouvelles ressources** reçues par les communes en 2018 s'élèvent à (base BTR) 38,2 Mrd FCFA, dont 3,6 Mrd de transferts se rapportant à 2017. Les nouveaux transferts 2018 affichent une **hausse de 11%** par rapport à 2017.

Tous les Ministères sectoriels sauf deux qui avaient annoncé des transferts les ont effectués, même si parfois avec beaucoup de retard. Le Ministère de l'Eau et des Mines (MEM) a seulement transféré la première tranche de sa dotation et le Ministère du Cade de Vie et du Développement Durable (MCVDD) a fait un transfert à la seule commune de Cotonou au lieu des 23 communes ciblées initialement.

Les nouvelles ressources s'ajoutent aux **crédits non engagés** en début d'année 2018 (24,8 Mrd FCFA) ; leur cumul, 63 Mrd FCFA, est disponible pour de nouveaux engagements.

La quasi moitié de ce montant (31,1 Mrd FCFA) a été engagée dans les **1 898 marchés et autres types d'engagement** que les communes ont signés en 2018, dont 18,6 Mrd sur fonds non affectés et 12,5 Mrd sur fonds affectés.

La **totalité des crédits non engagés** en 2017 et reportés sur 2018 a donc été **engagée courant 2018**, ainsi que 6,3 Mrd FCFA (16,5%) de nouveaux transferts. Ce qui se solde par un montant non engagé de 32 Mrd FCFA à fin 2018 qui sera reporté sur 2019.

Les **nouveaux engagements** de l'exercice **2018** ont été mandatés et payés à hauteur de 50% ; 59% de ces marchés sont soldés avant la fin de l'année. L'autre moitié du montant engagé, 15,7 Mrd, est reportée sur 2019 sous forme de crédits non mandatés.

Toutefois, la situation varie d'un FADeC à un autre et d'une commune à une autre.

La majorité (59%) des **1 481 marchés signés avant 2018** ont été soldés en cours d'année ; toutefois, 609 marchés sont reportés sur la gestion 2019 avec un reste à mandater de 4,3 Mrd FCFA. Parmi eux, une centaine de **marchés datant d'avant 2014**, toujours non soldés pour la plupart et pour lesquels on n'observe aucun mandatement depuis des années.

Les **niveaux de consommation** des ressources **varient** beaucoup d'un FADeC à un autre : Parmi les FADeC de volume important, ils sont les **plus élevés** (en termes d'engagement) pour le FADeC Santé investissement (78%), le FADeC non affecté (67%) et le FADeC Enseignements Maternel et Primaire investissement (65%). Ils restent **faibles** pour le FADeC Agriculture (37%), le FADeC Assainissement (26,5%), le FADeC Sport (31%) et le FADeC Tourisme (8%). Notons toutefois que **ces taux se sont améliorés en 2018**, à l'exception du FADeC Tourisme.

Le nombre de communes qui ont engagé plus qu'elles n'ont de ressources disponibles a baissé (de 11 à 5), tout comme celui des communes qui affichent un taux d'engagement inférieur à 50% (de 27 à 21).

Les retards notés dans le transfert des ressources du FADeC tel que prévu par le Manuel de Procédures prennent leur origine dans le **mandatement tardif des transferts par les Ministères** sectoriels ; une fois leurs mandats transmis au Trésor, les autres étapes de la procédure se déroulent dans des délais prévus ou presque, sauf la transmission des BTR du niveau central vers les Recettes des Finances qui accuse un retard de respectivement 25 jours (FADeC non affecté) et 17 jours (moyenne des FADeC affectés)

Le niveau de **traçabilité des ressources de transferts** FADeC dans les comptes administratifs (CA) est moyen avec une amélioration nette de la situation par rapport à 2017. En effet, 57% des communes contre seulement 20,3% en 2017 présentent un niveau global de traçabilité des transferts FADeC bon ou acceptable. La **traçabilité des dépenses** sur transferts FADeC s'est également améliorée. La quasi-totalité des CA sont assortis maintenant d'annexes, contrairement à 2017 où 27,6% de communes disposent de CA sans aucune annexe présentant la situation détaillée des emplois/dépenses. En revanche, la traçabilité des reports demeure globalement insuffisante du fait de la faible cohérence des données entre les différents états financiers.

#### Gestion comptable et financière des ressources mobilisées

La **gestion comptable** (par les RP) des ressources FADeC est globalement **acceptable**, sauf la tenue du registre auxiliaire FADeC qui n'est tenu à jour que par deux tiers des RP.

Les **paiements comptables** se font en moyenne en **4 jours** ouvrables (contre 5 jours en 2017), 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 68% des communes – ce qui constitue pourtant une amélioration (51% en 2017).

Le **registre des engagements** et celui **des mandats** est tenu à jour dans respectivement 81 et 86% des communes – une nette amélioration par rapport à 2017. Le **Registre Auxiliaire FADeC** est tenu à jour dans 83% des communes, ce qui représente également une amélioration (64% en 2017).

La nomination de **comptables matières** se généralise peu à peu dans les Communes (62%), et 80 % parmi eux ont le profil requis. Les **documents** de la comptabilité matière existent à des degrés variables (registre des immobilisations : 26%, sommier des terrains et bâtiments : 42%, inventaire annuel : 60%).

Le **classement des documents comptables** (au niveau du C/SAF) et **techniques** (au niveau du C/ST) est acceptable dans respectivement 84 et 71% des Communes ; 71% d'entre elles disposent d'un **archivage acceptable**, contre 59% en 2017. Les **RP** disposent tous d'un archivage électronique mais le **classement des documents** reste perfectible dans une vingtaine d'entre elles.

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

Au 31 décembre 2018, la quasi-totalité des communes disposait de **PDC en vigueur**, la majorité des projets entamés en 2018 sont issus de PDC 3<sup>ème</sup> génération. Toutes les réalisations sur financement FADeC sont inscrites dans les budgets d'investissement.

En 2018 les communes étaient autorisées à exécuter sur financement FADeC non affecté, tous les projets relevant des secteurs dans lesquels des normes, standards ou plans types existent. Pour les secteurs « non standards » ou les ouvrages de grandes envergures (financement pluriannuel) elles devaient soumettre les dossiers techniques des projets ou les études de faisabilité ou la preuve de l'autorisation du conseil communal pour le financement pluriannuel. Cette mesure visait à garantir l'existence effective de documents techniques, preuve de la conception des projets non standards.

Malgré cette mesure le nombre de marchés conclus a augmenté par rapport à 2017 : 1 898 marchés/contrats contre 1 501 en 2017.

Les **secteurs prioritaires** d'investissement n'ont pratiquement pas changé : enseignements maternel et primaire (29% des crédits engagés), administration locale (15%), Santé (12%),

Pistes rurales (9%) eau (9%) et équipements marchands (8%). Presque deux tiers du montant sont engagés pour des constructions et constructions + équipement.

Environ 41% des marchés signés en 2018 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 **4** nouveaux **marchés** pour un montant de 38 Mill FCFA dont l'objet est **inéligible**. Leur montant ne représente que **0,12%** du montant total engagé sur FADeC.

Dans 34 Communes, 58 **infrastructures non fonctionnelles** (après leur réception provisoire) ont été repérées ; ce chiffre est en pleine augmentation par rapport à 2017. Le défaut d'équipement et de personnel, la mauvaise estimation des besoins et la négligence de l'administration communale sont les raisons les plus souvent évoquées.

Des **malfaçons** de différentes sortes ont été constatées lors des visites des infrastructures ; toutefois, aucune n'a été jugée significative par les inspecteurs.

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

L'exercice 2018 a été caractérisé par l'application de **deux lois** relatives à la **passation des marchés publics** :

- La loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et de délégation des services publics en République du Bénin (« CMPDSP 2009 »)
- La loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin (« CMP 2017 »).

Etant donné que les décrets d'application de la nouvelle loi ont été pris seulement le 13 juin 2018, il est considéré que les communes devraient **se conformer à la nouvelle loi** à partir du 1<sup>er</sup> juillet, c.à.d. renouveler leurs organes et passer leurs marchés selon les nouvelles dispositions.

Quant à la passation des marchés, cette mise en **conformité** est **partielle** : 24 communes ont passé au moins un marché selon les dispositions du nouveau code, en l'occurrence une Demande de Renseignement et de Prix (DRP). Avec 51% des marchés passés, l'**appel d'offres ouvert** reste le mode de passation **le plus utilisé**, suivi par les demandes de cotation (45%). Il n'y a plus de marchés **gré à gré** : **un seul cas** est relevé pour l'année 2018.

Toutes les communes ont élaboré et publié leurs **Plans de Passation des Marchés**, mais deux tiers ne l'ont pas fait dans les délais réglementaires. Après l'entrée en vigueur des nouveaux décrets, aucune commune n'a actualisé son **PPM**

Les **seuils de passation** des marchés sont généralement **respectés**, tout comme les seuils de contrôle et d'approbation a priori des marchés. En revanche, les **règles de publicité** le sont moins : Les avis d'appels d'offres sont publiés sur le site SIGMAP par 70% des communes et les avis d'attribution par seulement 11%. Un problème technique du site est évoqué par les acteurs communaux pour justifier ce faible taux. Les soumissionnaires non retenus sont informés systématiquement du rejet de leurs offres.

La **réception, l'ouverture et le contenu des offres** respectent généralement les prescriptions du code ; la tenue du registre spécial de réception des offres, la vente des DAO, les tableaux d'ouverture des offres et la présence des pièces éliminatoires dans les offres affichent des taux de conformité supérieurs à 90%. Dans un quart des communes, les PV d'ouverture des offres souffrent de l'absence de certaines informations.

Les **avis de la CCMP** sur les DAO, les rapports d'analyse et les PVs d'attribution existent presque partout, mais leur pertinence laisse souvent à désirer.

La **Tutelle contrôle tous les marchés** au-dessus du seuil de passation et ceci dans les 15 jours (en moyenne) qui lui sont accordés.

Malgré une baisse de la durée moyenne des différentes étapes de la procédure de PM, la **procédure** entière (du dépôt des offres jusqu'à la notification définitive du marché) s'est **rallongée** : elle dure 110 jours en moyenne contre 103 jours en 2017, donc 20 jours de plus que la norme.

Quant à l'exécution des marchés, les auditeurs ont noté la généralisation de l'**enregistrement des contrats** et la **régularité de la phase administrative** en termes de complétude des pièces justificatives accompagnant les mandats (96% des communes).

Les communes qui ont réalisé des ouvrages non standards (bâtiments administratifs, adductions d'eau potable, pistes, aménagements ...) ont recouru en grande majorité (84%) 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 5% des chantiers échantillonnés (contre 10% en 2017), aucune preuve d'un contrôle quelconque n'a été trouvée.

L'élaboration de **dossiers techniques** se généralise peu à peu (75% des communes), même si ces dossiers souffrent encore de lacunes.

Le respect des **délais contractuels** s'améliore peu à peu : 46% des marchés passés par appel d'offres (contre 60% en 2017) affichent un dépassement du délai contractuel ; dans 60% des Communes (contre 36% en 2017), le Maire a pris des **mesures pour redresser** la situation. Toutefois, l'application des pénalités de retard reste une exception.

La majorité (81%) des 17 communes qui ont passé un **avenant** en 2018 ont recouru à l'autorisation de la DNCMP avant la signature. En 2017, elles n'étaient que 50% à respecter cette disposition.

### Fonctionnement de l'institution communale

Trois conseils communaux ont tenu trois au lieu des quatre **sessions ordinaires**. Dans les autres Communes, certaines sessions ordinaires ont été tenues avec des retards.

On note une **amélioration** du **fonctionnement des commissions** en charge des affaires économiques et financières (CAEF) et celles en charge des affaires domaniales et environnementales (CADE), le nombre des séances tenues et de rapports produits augmente de 10 % ; les commissions des affaires sociales et culturelles restent les moins fonctionnelles. Les rapports de ces commissions font de plus en plus l'objet de présentation en Conseil Communal et de délibération sur leur adoption.

68 Maires (contre 65 en 2017) ont soumis un **rapport écrit** à chaque session ordinaire du Conseil Communal, deux maires n'ont soumis aucun rapport, les sept autres ont soumis entre un et trois rapports.

Quant aux **ressources humaines** des Mairies, l'audit s'est intéressé aux changements intervenus dans les services impliqués dans la chaîne de dépenses FADeC. Ces changements concernent le plus souvent les SG (11 cas) et les CSAF (15 cas) et ils ont rarement une avancée en termes de profil et de compétences.

Dans l'ensemble, les analyses montrent une assez **bonne adéquation** entre les profils des titulaires et les exigences des postes et une tendance au rajeunissement des chefs services qui se traduit par une baisse de l'expérience professionnelle. Le nombre de **collaborateurs**

**qualifiés** par chef de service continue de baisser : il est de 1,22 agent en moyenne en 2018, après 1,43 en 2017 et 1,59 en 2016.

Au niveau des **RP**, on observe également une **bonne adéquation** profil/poste avec un léger recul de la catégorie A au profit de la catégorie B et une augmentation des diplômes pertinents (91% contre 85% en 2017). La pénurie de collaborateurs qualifiés recule légèrement : 34% des RP (contre 42 en 2017) travaillent toujours sans collaborateur qualifié.

Les communes ont pour la plupart pris en 2018 de nouveaux arrêtés pour rendre les **organes de passation et de contrôle** des marchés conformes aux nouveaux textes mais elles éprouvent souvent des difficultés pour trouver les profils exigés. Tel est notamment le cas des secrétaires permanents de la PRMP (dont seulement 55% ont la qualification requise) et des Chefs des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (63% ont le profil requis).

Le **fonctionnement du SP/PRMP** laisse beaucoup à désirer : il est jugé bon dans seulement 51% des communes (contre 59% en 2017). Les **CCMP**, si elles émettent régulièrement leurs avis sur les dossiers soumis par la PRMP, ne vérifient pas systématiquement l'effectivité des corrections demandées et ne suivent pas la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles relatives à la passation des marchés.

La **coordination des services** communaux par le **Secrétaire Général** demeure dans l'ensemble perfectible du fait de la fréquence irrégulière dans la tenue des réunions mensuelles dans certaines communes et des difficultés des SG à assurer un rôle moteur dans un dispositif de suivi et contrôle interne communal qui peine à se concrétiser.

L'**accès des citoyens aux informations** sur la gestion de la Commune s'est légèrement amélioré du fait que 51% des communes contre 36% en 2017 disposent d'une salle de documentation où le public peut consulter les documents de gestion. En revanche, le nombre de tableaux d'affichage adéquats n'a pas évolué, tout comme celui des services d'information et de documentation fonctionnels.

En 2018, tous les Maires sauf un ont organisé au moins une **séance de reddition de compte**. L'implication des acteurs de la société civile dans le choix des thèmes et dans la préparation de ces séances n'a pas évolué. Les services déconcentrés restent souvent absents à la préparation et à la tenue de ces séances.

La situation de l'**état civil** a été évaluée pour la première fois lors du présent audit et ce notamment en termes de tenue et d'archivage des registres d'état civil et de production de statistiques.

Dans une majorité des communes (71%), des registres cotés et paraphés sont disponibles, ces derniers sont bien tenus dans seulement un tiers des communes. Les transcriptions hors délais ou incomplètes, les surcharges et ratures, le non arrêt en fin d'année et l'existence de feuilles vides non oblitérées sont les **manquements couramment constatés**. Pour une bonne part des communes, le volet n°2 des actes de naissance n'a pas été déposé au greffe du tribunal de première instance depuis plusieurs années.

Les **agents d'état civil** au niveau des arrondissements sont des contractuels (53%) ou permanents (33%), ou encore des agents occasionnels, des stagiaires ou bénévoles.

Quand bien même les **statistiques** sur les faits d'état civil sont disponibles dans la majorité des communes, elles sont rarement (31% des communes) transmises aux destinataires prévus par les textes : Direction départementales du Plan, Direction Générale de l'Etat Civil et Préfecture.

Dans seulement 40% des communes on constate un bon cadre d'**archivage**.

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

### Performances et respect des normes

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 atteint **21% de la dotation** (variable) pour le FADeC 2020 ; chaque point de la note de performance donne droit à 859 000 FCFA.

Certains critères de performance de l'audit 2018 ont connu un **approfondissement** considérable par de nouveaux sous-critères, ce qui n'a pas manqué de tirer vers le bas les notes moyennes obtenues pour ces critères ainsi que la note moyenne globale. Elle passe de 72% de la note maximale<sup>1</sup> en 2017 à 69% en 2018.

Abstraction faite de ces nouveaux sous-critères, une analyse des notes moyennes sur les 5 dernières années montre, pour le volet de **fonctionnement de l'administration communale**, une stagnation à un niveau élevé pour les notes concernant (i) la tenue des sessions ordinaires du Conseil Communal, (ii) l'élaboration des rapports du Maire et (iii) le vote du budget primitif et du Compte Administratif. Les notes pour (iv) le fonctionnement des Commissions permanentes, (v) la coordination des services par le SG et (vi) la fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation stagnent également, mais à un niveau moins élevé.

Les notes en matière de respect des procédures de **passation des marchés** et d'**exécution des commandes** publiques n'évoluent pas par rapport à 2017. Dans le volet de la **traçabilité et remonté des informations**, c'est la qualité des comptes administratifs qui affiche un vrai bond, les autres notes stagnent.

C'est au niveau des **performances financières** que l'on observe les évolutions les plus remarquables, plus précisément une amélioration nette des notes pour la consommation des ressources, l'épargne de gestion et les dépenses d'entretien. Seulement la note pour la mobilisation des recettes propres affiche une baisse de 18 points sur 100.

Sur les **150 normes et « bonnes pratiques de gestion »** que les inspecteurs ont évaluées, un tiers sont des sous-critères de performance. La centaine des autres normes concernent des aspects de la gestion communale qui ne sont pas pris en compte par les notes de performance. L'**ensemble des deux mesures**, notes de performance et autres normes/bonnes pratiques, donne une idée assez objective de la **qualité de la gestion** communale.

On constate un taux global de respect des normes de 80,7%. Pour 67% des normes, on constate un taux de respect plus élevé qu'en 2017, tandis que 23% des normes n'affichent pas d'évolution sensible.

Certaines normes affichent un **taux de respect en dessous de la moyenne** depuis des années ; il s'agit là des domaines qui posent un véritable problème aux communes, même si on y observe des progrès par endroit :

- la comptabilité des matières ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un Manuel des Procédures ;
- le respect des délais de passation des marchés ;
- le respect des délais contractuels ;
- la responsabilisation de la CCMP pour la mise en œuvre des recommandations des audits.

---

<sup>1</sup> Etant donné que les notes par critère et le total des notes varient, les évolutions sont exprimées en termes de % de la note maximale.

La qualité de la **gestion des RP** est évaluée à travers une douzaine de normes chaque année. Leur taux de respect se maintient à 85% en 2018. A part la tenue à jour du Registre auxiliaire FADeC et le classement des documents, toutes les normes sont respectées à plus de 80%.

#### Mise en œuvre de la note de cadrage budgétaire

Le Secrétariat Permanent de la CONAFIL a évalué dans le cadre de la présente synthèse le niveau de mise en œuvre par les Communes de la « note de cadrage budgétaire », entrée en vigueur dès fin 2017.

L'analyse montre que les éléments chiffrés de la note, c.à.d. les **seuils et ratios à observer** lors de l'élaboration et de l'exécution des budgets, sont respectés à des degrés variables : on observe une assez bonne conformité quant à la limitation des dépenses des rubriques « fourre tout » et une conformité moyenne quant au taux d'épargne brut et des dépenses d'entretien. En revanche, les limites indiquées pour la prévision des recettes propres sont très peu prises en compte dans les budgets primitifs ; par conséquent, on constate un faible taux de réalisation de ces recettes.

Les dispositions de la note en ce qui concerne la **présentation des documents** de gestion sont globalement mieux respectées pour les comptes administratifs que pour les budgets. Les taux de conformité varient selon le critère d'appréciation (i) au niveau des budgets entre 8% pour le « respect des détails exigés pour les rubriques de recettes et de dépenses » et 83% pour le « respect de la contexture du budget » et (ii) au niveau du compte administratif entre 11% pour le « respect de la présentation détaillée des transferts FADeC » et 73% pour le « respect de la contexture du compte administratif ».

#### **Recommandations**

Les **acteurs communaux** ont fait moins d'efforts en 2018 pour partager les résultats de l'audit et mettre en œuvre les recommandations à eux adressées : dans 80% des communes contre 85% en 2017, une réunion de restitution/partage des résultats de l'audit a eu lieu et 89% des communes au lieu de 91% en 2017 disposent d'une feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations. Ce recul n'est pas resté sans effet : le **taux des recommandations** que les acteurs communaux ont (totalement ou partiellement) mis en œuvre a baissé 77% en 2017 à 75% en 2018.

Les recommandations adressées aux **acteurs du niveau central et déconcentré** ont été mises en œuvre à 40% (taux pondéré) contre 55% en 2017. Ces recommandations concernent souvent les Ministères sectoriels et la manière dont ils gèrent leurs transferts ; le faible taux montre qu'il n'y a pas eu de vrai progrès à ce niveau.

A l'issue du présent audit, certaines recommandations de l'audit précédent sont reconduites et d'autres sont nouvellement formulées à l'endroit des Maires, des RP, de la CONAFIL, du Trésor 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 ».

### Déroulement de la mission

Après autorisation du Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, vingt-six (26) équipes mixtes, composées d'inspecteurs intervenants au nom de l'IGF ou de l'IGAA ont été mis sur pied courant juillet 2019. Le tableau suivant donne la répartition des ressources humaines affectées à l'audit.

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

	AUDITEURS RELEVANT DE LA STRUCTURE (Y COMPRIS RE-TRAITES)	%	AUDITEURS RELEVANT D'AUTRES STRUCTURES (IGM, IST ...)	%
IGF	16	62%	10	38%
IGAA	17	65%	9	35%
SP/CONAFIL	-	-	3	100%
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>60%</b>	<b>22</b>	<b>40%</b>

Source : chefs de service IGF et IGAA

Presque deux tiers des inspecteurs relèvent d'un des deux organes de contrôle qui sont chargés de l'audit. Les autres relèvent d'autres Inspections. Parmi les 52 auditeurs, 6 ont participé pour la première fois à un audit FADeC.

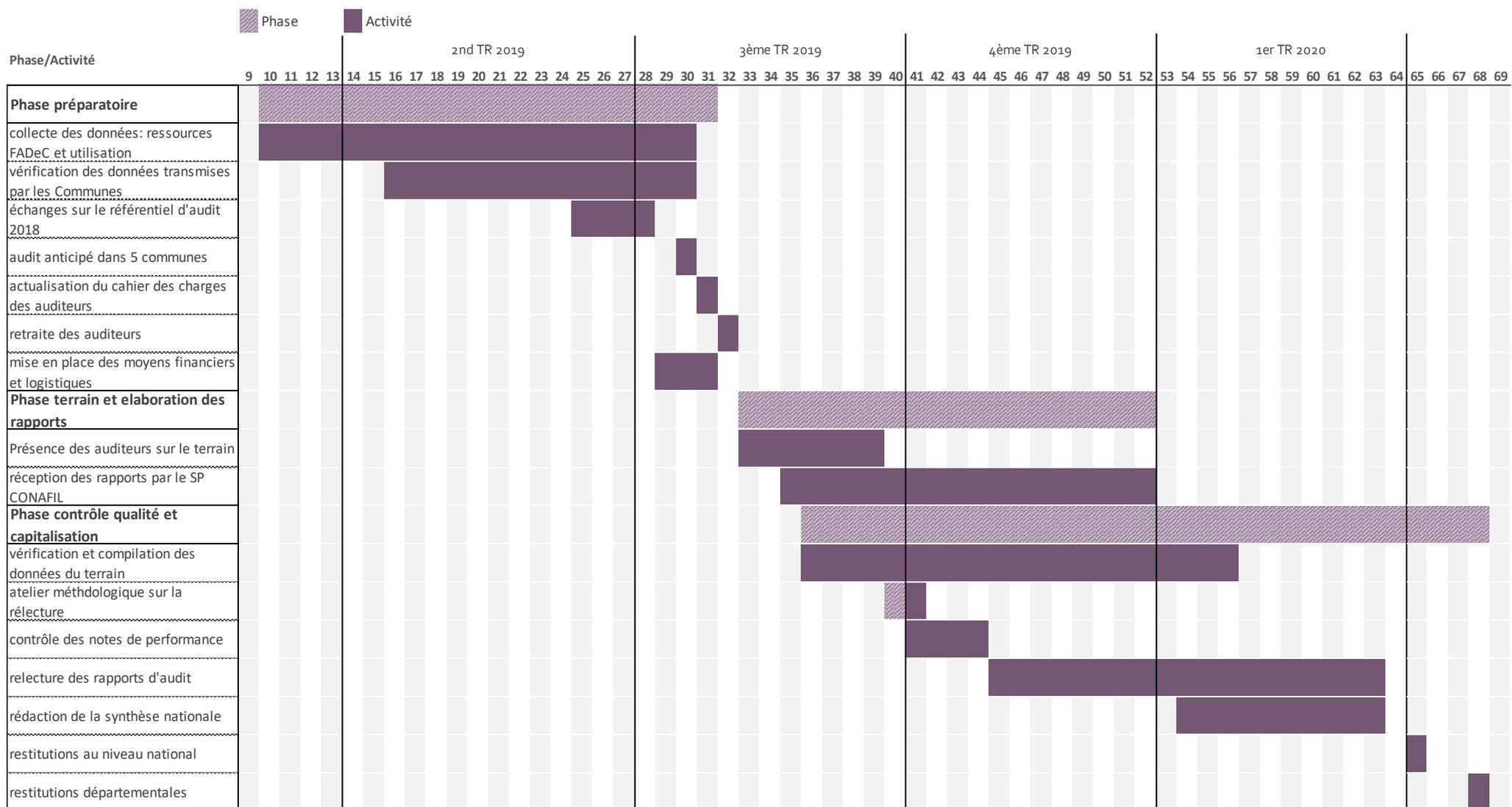
Les préparatifs de la mission d'audit ont démarré plus tôt que les années antérieures ; la phase terrain, en revanche, s'est déroulée en Août et Septembre, comme 2018. Avec les activités de capitalisation des résultats, (restitutions départementales), l'audit de la gestion 2018 se sera étalé sur douze mois.

Les auditeurs qui participent pour la première fois à l'audit du FADeC ont été associés à l'audit anticipé<sup>2</sup> pour leur permettre de se familiariser avec le référentiel et la méthodologie de l'audit FADeC.

Le diagramme suivant montre les principales phases de la mission et les activités menées.

<sup>2</sup> Faisant partie de la phase préparatoire depuis 2017, l'« audit anticipé » dans un nombre restreint de communes permet, entre autres, d'investiguer sur de nouvelles thématiques et de tester de nouveaux outils.

## Chronogramme de l'audit 2018



## **Les nouveautés de l'édition 2018**

Les nouveautés de l'édition 2018 portent sur deux volets : les nouvelles thématiques et l'approfondissement des critères de performance.

Deux nouvelles thématiques se sont ajoutées au référentiel de l'audit :

1. Le nouveau code des marchés publics.

Avec l'adoption, en Juin 2018, de la plupart de ses décrets d'application, le nouveau code des marchés publics (Loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin), est devenu pleinement exécutoire. La gestion 2018 est donc une année à cheval entre le code de 2009 et celui de 2017. Les auditeurs ont vérifié dans quelle mesure les communes ont mis en œuvre, à partir de juillet 2018, les dispositions du nouveau code, notamment les nouveaux modes de passation, avec leurs règles de publicité, les délais de procédure et la constitution des organes de passation et de contrôle des marchés publics.

2. La situation de l'état civil

L'état civil est une compétence déléguée aux communes qui est d'une importance capitale pour les citoyens, mais aussi pour l'Etat. D'où l'intérêt de connaître la qualité de cette prestation et d'appréhender les problèmes auxquels les communes font face. Sur demande du MDGL, l'audit de la gestion 2018 s'est intéressé à ces questions ; notamment à la confection et à la tenue des registres d'état civil, à leur archivage et à la production des statistiques sur les faits d'état civil (cf. chapitre 4.5).

### **Approfondissement des critères de performance**

Parmi les 17 critères de performance, certains ont connu un approfondissement du mode de notation par l'introduction de sous-critères supplémentaires. Ceci est notamment le cas du critère A.7 « Fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics » qui mesure désormais la prise en compte des dispositions du nouveau code concernant la composition et le fonctionnement de ces organes. Le critère B.2 « Exécution des commandes publiques » a été enrichi de sous-critères relatifs à la préparation de documents techniques sur les travaux prévus et au contrôle des chantiers. Les critères qui apprécient la fonctionnalité du Conseil Communal et de ses commissions permanentes ont également été assortis de nouveaux aspects.

### **Mise en œuvre de la note de cadrage budgétaire**

Officialisé par lettre circulaire et message radio le 10 Novembre 2017, la « note de cadrage budgétaire » s'applique à la gestion 2018, objet de l'audit. Sur la base des documents ramenus par les inspecteurs, le Secrétariat Permanent de la CONAFIL a évalué le degré de mise en œuvre des principales dispositions de cette note (cf. point 5.5).

### **Difficultés rencontrées**

La qualité des informations sur les marchés passés par les communes reste toujours une préoccupation majeure. Même si le nombre de marchés « occultés » (pour quelque raison

que ce soit) diminue d'année en année, les chiffres issus de différentes sources d'information au niveau de la commune (BTR, registres auxiliaires FADeC, listes des marchés actifs, annexes des comptes administratifs) ne sont pas toujours concordants. Le rapprochement de ces chiffres entre eux et avec les données du Trésor est un exercice laborieux. Tous les BTR relatifs au FADeC fonctionnement non affecté 2018 ne précisent pas les prélèvements opérés au titre de la cotisation ANCB et des dettes vis-à-vis de la SBEE. Dans ce cas, le rapprochement entre les montants de FADeC fonctionnement annoncés par la CONAFIL et ceux reçus par les communes pose un problème.

### **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 » et les « Listes Marchés Appels d'Offres » renseignées respectivement par les C/SAF et les C/ST ;
- les états sortis du module « FADeC » des logiciels de comptabilité ;
- les budgets primitifs, collectifs budgétaires, comptes administratifs et tableaux des activités d'entretien réalisées ;
- les documents élaborés/mis à dispositions par les services du MEF : les BTR, l'arrêté interministériel portant répartition des dotations FADeC, le tableau des transferts 2018 du Service des Collectivités Locales avec les dates d'établissement des BTR, etc.

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

### 1.1 SITUATION D'EXECUTION DES TRANSFERTS FADEC

#### 1.1.1 Abondement du FADeC 2018

Le FADeC 2018 a été abondé par les contributeurs suivants :

**Tableau 2:** Les prévisions des contributeurs au FADeC 2018

SOURCE DE FINANCEMENT	MONTANT PREVISIONNEL	POURCENTAGE
<b>FADeC NON AFFECTE INVESTISSEMENT</b>		
Budget National	10 730 000 000	43,86%
Union Européenne	9 839 356 000	40,22%
Coopération Financière Allemande (KfW)	2 755 019 000	11,26%
Coopération Suisse	1 140 000 000	4,66%
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>24 464 375 000</b>	<b>100,00%</b>
<b>FADeC AFFECTE INVESTISSEMENT</b>		
FADeC agriculture (Deux tranches)	1 300 000 000	10,43%
FADeC SANTE (Fonctionnement et deux tranches d'investissement)	3 100 000 000	24,86%
FADeC MEMP (Investissement et Entretien)	3 500 000 000	28,07%
FADeC Pistes Rurales (Deux tranches)	2 434 000 000	19,52%
FADeC-EAU MEEM (Deux tranches)	101 250 000	0,81%
FADeC-Sport	60 000 000	0,48%
FADeC-Tourisme	250 000 000	2,00%
FADeC-Assainissement	1 555 233 057	12,47%
FADeC-MESTFP	85 000 000	0,68%
FENU	83 837 061	0,67%
<b>TOTAL FADeC AFFECTE</b>	<b>12 469 320 118</b>	<b>100,00%</b>
<b>TOTAL PREVISION FADeC 2018</b>	<b>36 933 695 118</b>	

Pour l'ensemble du FADeC, l'État béninois reste le contributeur le plus important avec 63% des apports.

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

L'audit des ressources du FADeC, gestion 2018 porte sur l'ensemble des crédits d'investissement mobilisés au cours de la gestion. Ils comprennent (1) les nouveaux transferts 2018, (2) transferts retardés de la gestion 2017 reçus en 2018 et (3) les reports de crédits de la gestion 2017 sur la gestion 2018.

**Tableau 3:** Les transferts FADeC affectés et non affectés reçus par les Communes au cours de la gestion*Transfert FADeC Non Affecté 2018*

TYPE DE TRANSFERT FADeC NON AFFECTE	DONNEES DU TRESOR	TRANSFERTS REÇUS (BASE BTR)	NOMBRE DE COMMUNE BENEFICIAIRES	ECART	OBSERVATIONS
FADeC Non Affecté Investissement, (1 <sup>ère</sup> Tranche)	7 339 312 466	7 309 483 951	77	29 828 515	Selon les BTR, Toucountouna a reçu un transfert de 36 623 678 au lieu de 66 452 202
FADeC Non Affecté Investissement, (2 <sup>ème</sup> Tranche)	9 785 750 072	9 785 750 072	77		
FADeC Non Affecté Investissement, (3 <sup>ème</sup> Tranche)	7 339 286 857	6 085 404 390	63	1 253 882 467	Boukombé, Cobly, Comé, Copargo, Dassa-Zoumè, Djougou, Glazoué, Ouaké, Ouessè, Savalou, Savè, So-Ava, Toffo, Bantè n'ont reçu la 3 <sup>ème</sup> tranche en 2018.
<b>Total FADeC Non Affecté</b>	<b>24 464 349 395</b>	<b>23 180 638 413</b>		<b>1 283 710 982</b>	

*Transfert FADeC Affecté 2018*

TYPE DE TRANSFERT FADeC AFFECTE	DONNEES DU TRESOR	TRANSFERTS REÇUS (BASE BTR)	NOMBRE DE COMMUNE BENEFICIAIRES	ECART	OBSERVATIONS
FADeC Agriculture (1 <sup>ère</sup> Tranche)	650 000 000	650 000 000	77		
FADeC Agriculture (2 <sup>ème</sup> Tranche)	650 000 000	650 000 000	77		
Agriculture PROFI (1 <sup>ère</sup> Tranche)	ND	233 706 163	23		
Agriculture PROFI (2 <sup>ème</sup> Tranche)	ND	125 955 486	8		
Agriculture PROFI (3 <sup>ème</sup> Tranche)	ND	31 804 533	4		

TYPE DE TRANSFERT FADeC AFFECTE	DONNEES DU TRESOR	TRANSFERTS REÇUS (BASE BTR)	NOMBRE DE COMMUNE BENEFICIAIRES	ECART	OBSERVATIONS
FADeC Santé Investissement (1 <sup>ère</sup> Tranche)	500 000 000	1 539 500 000	66	-1 039 500 000	La comptabilisation des transferts du MS ne correspond pas toujours à la destination stipulée par le Ministère. D'où les écarts constatés entre données du Trésor et les « transferts reçus ». cf. point 1.1.6
FADeC Santé Investissement (2 <sup>ème</sup> Tranche)	500 000 000	512 000 000	40	-12 000 000	
FADeC Entretien Réparation MS (1 <sup>ère</sup> Tranche)	2 100 000 000	1 086 000 000	36	1 014 000 000	
FADeC Investissement MEMP	3 000 000 000	2 985 000 000	68	15 000 000	Grand-Popo : Le transfert est destiné à faire l'entretien et réparation. Donc la Commune a logé le BTR en Entretien et Réparation
FADeC Entretien Réparation MEMP	500 000 000	515 000 000	77	-15 000 000	
FADeC Pistes Rurales (1 <sup>ère</sup> Tranche)	1 217 000 000	1 217 000 500	76	- 500	Toffo a reçu 9 953 500 au lieu de 9 950 000.
FADeC Pistes Rurales (2 <sup>ème</sup> Tranche)	1 217 000 000	1 204 234 000	75	12 766 000	La commune de Comè n'a pas reçu cette 2 <sup>ème</sup> tranche en 2018.
FADeC Eau (IMS) (1 <sup>ère</sup> Tranche)	101 250 000	98 950 000	75	2 300 000	Savè prétend avoir comptabilisé cette ressource (2 300 000F) sur le FADeC Non Affecté fonctionnement.
FADeC Sport	60 000 000	59 487 500	76	512 500	Savè n'a pas reçu le FADeC Sport
FADeC Tourisme	250 000 000	250 000 000	16		
FADeC Assainissement	1 555 233 057	1 555 233 057	1		Décaissé au profit de la commune de Cotonou seule.
FADeC MESFTP	85 000 000	85 000 000	3	-	
FENU/FNEC	83 837 061	131 664 819	5	-47 827 758	
<b>Total FADeC Affecté</b>	<b>12 469 320 118</b>	<b>12 930 536 058</b>		<b>-69 749 758</b>	

Transferts reçus en 2018, se rapportant à 2017

AUTRES TRANSFERTS REÇUS EN 2018	DONNEES DU TRESOR	TRANSFERTS REÇUS (BASE BTR)	NOMBRE DE COMMUNE BENEFICIAIRES
FADeC Non Affecté Investissement Complément KfW Gestion 2017	2 755 019 400	2 755 019 400	77
FADeC Sport, Gestion 2017 (2ème Tranche)		2 850 000	8
Autres (FADeC Sport, Gestion 2017 2ème Tranche)		8 750 000	19
FADeC Non Affecté Investissement 2017		647 149 161	7
Autres (FADeC affecté santé investissement 2017)		35 000 000	1
FADeC Agriculture (2ème tranche) Gestion 2017		9 115 728	1
Autres (FADeC Agriculture 2017)		127 771 003	6
Autres (FADeC Eau (IMS) 2017)		1 500 000	1
Autres (FADeC Santé Investissement 2017)		42 000 000	2
Autres (FADeC Entretien Réparation MEMP 2017)		17 500 000	1
<b>Total Autres Transferts</b>	<b>2 755 019 400</b>	<b>3 650 457 342</b>	

Point global des transferts reçus en 2018

	DONNEES DU TRESOR	TRANSFERTS REÇUS (BASE BTR)	TAUX DE MOBILISATION
<b>Total FADeC Non Affecté</b>	<b>24 464 349 395</b>	<b>23 180 638 413</b>	<b>94,75%</b>
<b>Total FADeC Affecté</b>	<b>12 469 320 118</b>	<b>11 375 303 001</b>	<b>91,23%</b>
<b>FADeC Non affecté 2017, complément KfW</b>	<b>2 755 019 400</b>	<b>2 755 019 400</b>	
<b>Autres Transferts 2017 reçus en 2018</b>		<b>891 635 892</b>	
<b>Total FADeC</b>	<b>39 688 688 913</b>	<b>38 202 596 706</b>	

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

En dehors des transferts, les montants remboursés pour dépenses inéligibles sont également des ressources disponibles pour investissements.

REMBOURSEMENTS EN 2018	MONTANT	NOMBRE DE COMMUNE CONCERNEES
Remboursement fonds élaboration manuel de procédures de la commune sur FADeC Non Affecté investissement	3 000 000	1
Autres (Remboursement FADeC Non affecté Investissement)	332 400	1
Autres (Remboursement FADeC Agriculture)	469 650	1
<b>Total Remboursements</b>	<b>3 802 050</b>	<b>3</b>

Les transferts notifiés aux Communes (cf. Arrêté interministériel portant répartition des dotations du FADeC au titre de la gestion 2018) ont connu une nette amélioration (plus de 30%) par rapport à 2017 (39,7 en 2018 contre 29,7 milliards en 2017). Il est à noter que le taux de mobilisation desdits transferts s'établit à 95% pour le FADeC Non Affecté ; les 5% non transférés ne concernent que 14 Communes<sup>3</sup>, surtout la 3<sup>ème</sup> tranche. Elles ne les ont reçus et comptabilisés qu'en 2019. Pour ce qui concerne le FADeC affecté, seulement 9% des transferts annoncés n'ont pas été reçus avant la clôture de l'exercice 2018 (voir détail par type de FADeC dans le tableau ci-dessus).

Le montant total des nouvelles ressources, aussi bien du FADeC non affecté que du FADeC affecté, reçu par l'ensemble des Communes au cours de la gestion 2018 s'élève à la somme de 38,2 Mrd FCFA, soit une hausse de plus de 11% par rapport aux transferts base BTR 2017. Les transferts 2017 reçus en 2018 se chiffrent à 3,6 Mrd et concernent pour l'essentiel, la dotation KfW 2017, la 3<sup>ème</sup> tranche FADeC non affecté 2017, une tranche du FADeC Agriculture 2017, la 2<sup>ème</sup> tranche du FADeC Sport 2017.

**Tableau 4 :** Les crédits FADeC disponibles en 2018 pour nouveaux engagements

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS NON ENGAGE 2017 SUR 2018 (+ RELIQUATS)	TRANSFERTS RECUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE
FADeC non affecté (Investissement)	7 159 242 101	26 674 007 206	33 833 249 307
PSDCC-Communes	188 997 259		188 997 259
PMIL	167 241 607		167 241 607
FADeC non affecté (DIC)	6 053 200		6 053 200
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>7 521 534 167</b>	<b>26 674 007 206</b>	<b>34 195 541 373</b>
FADeC affecté MAEP Investissement	3 033 555 774	1 349 488 549	4 383 044 323
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	44 469 145	391 466 182	435 935 327
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	2 359 201 223	532 500 000	2 891 701 223
FADeC affecté MEMP Investissement	702 208 134	2 985 000 000	3 687 208 134
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	142 008 854		142 008 854
FADeC affecté MEM Investissement	2 890 593 361	52 650 000	2 943 243 361
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	44 528 219	47 800 000	92 328 219
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	560 237 016		560 237 016
FADeC affecté MESFTP Investissement	247 761 259	85 000 000	332 761 259
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	131 370 464	1 086 000 000	1 217 370 464
FADeC affecté MS Investisse-	1 917 138 778	2 128 500 000	4 045 638 778

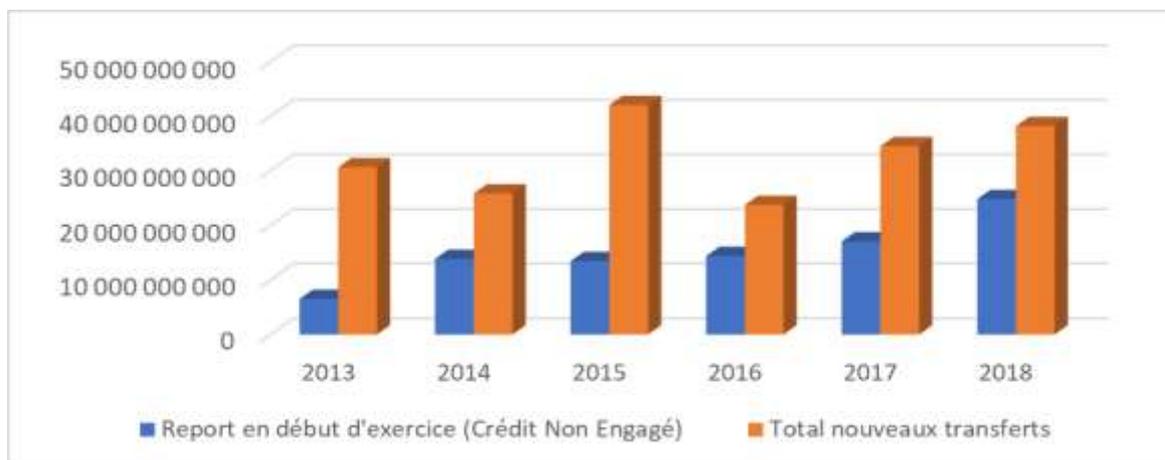
<sup>3</sup> Les communes concernées sont : Boukombé, Cobly, Comè, Copargo, Dassa-Zoumè, Djougou, Glazoué, Ouaké, Ouessè, Savalou, Savè, So-Ava, Toffo, Bantè

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS NON ENGAGE 2017 SUR 2018 (+ RELIQUATS)	TRANSFERTS RECUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE
ment			
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	955 044		955 044
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	170 825 237		170 825 237
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	578 999 923	2 421 234 500	3 000 234 423
FADeC affecté FENU	16 713 461	131 664 819	148 378 280
FADeC affecté Assainissement (BN)	4 197 722 640		4 197 722 640
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	41 447 465	71 087 500	112 534 965
FADeC affecté Tourisme et Cul- ture (BN)	184 214 316	250 000 000	434 214 316
<b>TOTAL FADeC AFFECTE</b>	<b>17 263 950 313</b>	<b>11 532 391 550</b>	<b>28 796 341 863</b>
<b>TOTAL FADeC</b>	<b>24 785 484 480</b>	<b>38 206 398 756</b>	<b>62 991 883 236</b>

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

Les nouveaux ressources disponibles en 2018 prennent en compte (1) les reports de crédits non engagés de la gestion 2017 sur 2018 et (2) les nouveaux transferts reçus par les communes en 2018. Ces deux montants cumulés se chiffrent à 63 Mrd. L'audit s'est aussi penché sur le suivi des engagements non soldés reportés de la gestion 2017 sur 2018 pour un peu plus de 18,5 Mrd<sup>4</sup>.

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



Source : Synthèses nationales 2013 à 2018

Les reports de crédits non engagés se sont accrus sur les 6 dernières années, passant de 6 Mrd en 2013 à 24 Mrd en 2018. Quant aux nouvelles dotations, elles sont restées toujours supérieures au montant des reports non engagés avec un écart moyen de 17,4 Mrd.

<sup>4</sup> Durant la phase de préparation de l'audit, un certain nombre de points de contrôles ont été mis en place par le SP/CONAFIL et ont permis de déceler plusieurs dizaines de marchés/contrats omis/cachés par les communes lors de l'audit 2017. On en dénombre une bonne trentaine de marchés pour un reste à mandater cumulé de plus de 376 millions. Ce montant a dû être rajouté au reste à mandater issu de la synthèse 2017 pour équilibrer le tableau des ressources et les emplois 2018.

### **1.1.3 Situation de l'emploi des crédits disponibles**

Les crédits disponibles en 2018 sont employés non seulement pour conclure de nouveaux engagements mais aussi pour payer les engagements non soldés des années antérieures.

#### **Nouveaux engagements 2018**

Le tableau suivant présente l'état d'exécution des nouveaux engagements de l'année 2018 par type de FADeC.

Au total, 1898 nouveaux marchés sur financement FADeC ont été signés au cours de la gestion 2018.

**Tableau 5** : Niveau d'exécution financière des nouveaux engagements par source de financement

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS NON ENGAGE 2017 SUR 2018 (+ RELIQUATS SUR MARCHES SOLDES)	TRANSFERTS RECUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSE- MENT DISPONIBLE	ENGAGEMENT	TAUX EN- GAGEMENT	MANDATEMENT	TAUX MANDATE- MENT	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)
FADeC non affecté (Investis- sment)	7 159 242 101	26 674 007 206	33 833 249 307	18 489 518 763	54,65%	9 615 281 657	28,42%	15 343 730 544
PSDCC-Communes	188 997 259	-	188 997 259	38 718 779	20,49%	38 718 779	20,49%	150 278 480
PMIL	167 241 607	-	167 241 607	73 238 598	43,79%	29 150 682	17,43%	94 003 009
FADeC non affecté (DIC)	6 053 200	-	6 053 200	3 295 040	54,43%	3 295 040	54,43%	2 758 160
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>7 521 534 167</b>	<b>26 674 007 206</b>	<b>34 195 541 373</b>	<b>18 604 771 180</b>	<b>54%</b>	<b>9 686 446 158</b>	<b>28,33%</b>	<b>15 590 770 193</b>
FADeC affecté MAEP Investis- sment	3 033 555 774	1 349 488 549	4 383 044 323	1 353 003 414	30,87%	647 279 980	14,77%	3 030 040 909
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	44 469 145	391 466 182	435 935 327	820 163 458	188,14%	295 883 940	67,87%	-384 228 131
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	2 359 201 223	532 500 000	2 891 701 223	1 244 830 694	43,05%	864 175 254	29,88%	1 646 870 529
FADeC affecté MEMP Investis- sment	702 208 134	2 985 000 000	3 687 208 134	2 040 037 005	55,33%	828 107 243	22,46%	1 647 171 129
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	142 008 854	-	142 008 854	500 027	0,35%	500 027	0,35%	141 508 827
FADeC affecté MEM Investis- sment	2 890 593 361	52 650 000	2 943 243 361	1 162 632 676	39,50%	321 049 405	10,91%	1 780 610 685
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	44 528 219	47 800 000	92 328 219	26 851 949	29,08%	14 972 489	16,22%	65 476 270
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	560 237 016	-	560 237 016	142 768 241	25,48%	47 560 978	8,49%	417 468 775
FADeC affecté MESFTP Inves- tissement	247 761 259	85 000 000	332 761 259	127 986 182	38,46%	7 611 000	2,29%	204 775 077

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS NON ENGAGE 2017 SUR 2018 (+ RELIQUATS SUR MARCHES SOLDES)	TRANSFERTS RECUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSE- MENT DISPONIBLE	ENGAGEMENT	TAUX EN- GAGEMENT	MANDATEMENT	TAUX MANDATE- MENT	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	131 370 464	1 086 000 000	1 217 370 464	279 249 918	22,94%	191 507 740	15,73%	938 120 546
FADeC affecté MS Investisse- ment	1 917 138 778	2 128 500 000	4 045 638 778	2 854 539 299	70,56%	1 341 998 541	33,17%	1 191 099 479
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	955 044	-	955 044	1 179 255	123,48%	1 179 255	123,48%	-224 211
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	170 825 237	-	170 825 237	18 471 173	10,81%	14 322 161	8,38%	152 354 064
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	578 999 923	2 421 234 500	3 000 234 423	1 167 478 856	38,91%	363 355 848	12,11%	1 832 755 567
FADeC affecté FENU	16 713 461	131 664 819	148 378 280	82 100 486	55,33%	66 310 018	44,69%	66 277 794
FADeC affecté Assainissement (BN)	4 197 722 640	-	4 197 722 640	1 105 128 520	26,33%	634 083 044	15,11%	3 092 594 120
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	41 447 465	71 087 500	112 534 965	34 230 359	30,42%	26 099 558	23,19%	78 304 606
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	184 214 316	250 000 000	434 214 316	25 736 004	<b>5,93%</b>	18 849 059	<b>4,34%</b>	408 478 312
<b>TOTAL FADEC AFFECTE</b>	<b>17 263 950 313</b>	<b>11 532 391 550</b>	<b>28 796 341 863</b>	<b>12 486 887 516</b>	<b>43,36%</b>	<b>5 684 845 540</b>	<b>19,74%</b>	<b>16 309 454 347</b>
<b>TOTAL FADEC</b>	<b>24 785 484 480</b>	<b>38 206 398 756</b>	<b>62 991 883 236</b>	<b>31 091 658 696</b>	<b>49,36%</b>	<b>15 371 291 698</b>	<b>24,40%</b>	<b>31 900 224 540</b>

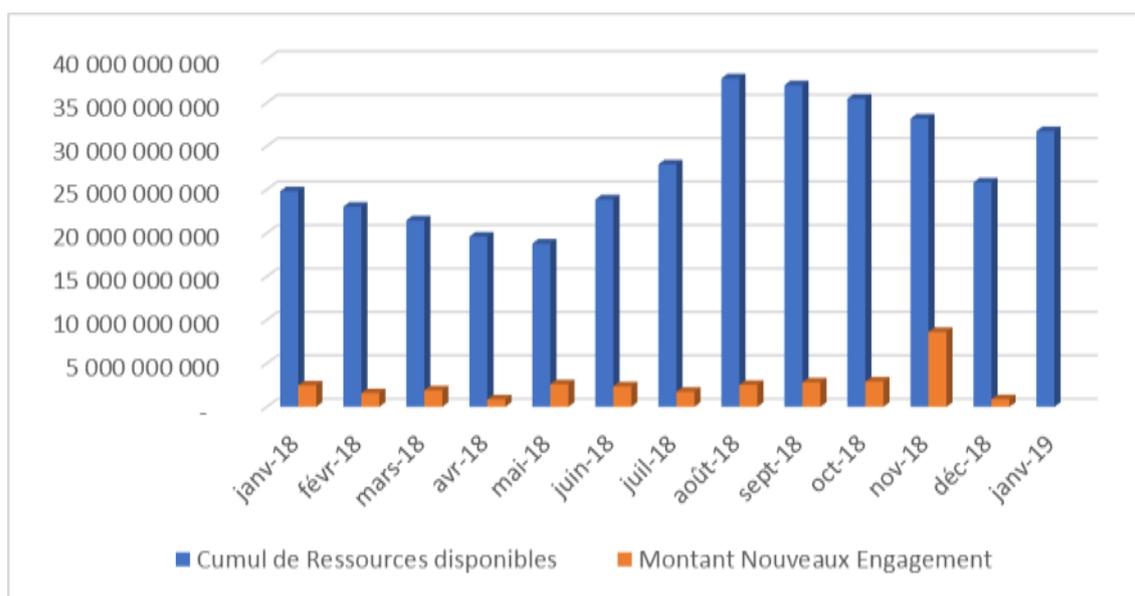
Source : Données fournies par les Communes et vérifiées dans le cadre de l'audit

En 2018, le FADeC non affecté investissement a été comme par le passé, le type de FADeC ayant financé le plus grand montant d'investissement dans les Communes ; soit 59% du montant total des nouveaux engagements, suivi du FADeC affecté MS Investissement pour 9% et du FADeC affecté MEMP pour environ 6%. Les autres types de FADeC réunis comptent pour 25%. A noter que 4% des marchés signés en 2018 sont cofinancés, soit par d'autres types de FADeC, soit par les ressources propres ou par des Projets/Programmes/ONG en appui direct aux communes.

Dans la quasi-totalité des Communes, les ressources ont été continuellement disponibles pour leur permettre de contracter de nouveaux engagements. Cela se confirme aisément par le graphique ci-dessous.

L'autre élément assez significatif est que contrairement à l'année 2017 où le pic des engagements est noté dans le mois de décembre, c'est en novembre 2018 que les communes ont atteint le niveau d'engagement le plus élevé, pour un montant de plus de 8,6 Mrd. Ceci vient confirmer la tendance au respect de la note circulaire du MDGL qui fixe l'arrêt des engagements à fin novembre 2018. Cependant, 24 Communes ont passé outre cette instruction en signant des contrats en décembre 2018 pour un montant cumulé de 969 millions<sup>5</sup>.

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



Le graphique ci-dessus a été élaboré, tenant compte de la date de notification des BTR aux communes, et aussi de la date de signature des marchés conclus en 2018.

NB. Les données à l'entrée de 2018 prennent essentiellement en compte les crédits non engagés de 2017 reportés sur 2018 et les transferts retardés de 2017. Deux observations s'imposent :

1. Les engagements restent toujours au niveau de 8,99% des ressources disponibles, avec un gap moyen mensuel d'environ 17 Mrd ;
2. La courbe des engagements ne suit pas la courbe des ressources disponibles. Le déclin en avril et mai n'est pas dû à la non-disponibilité de ressources, tout comme le

<sup>5</sup> Il s'agit des Communes de : Abomey-Calavi, Adjara, Avrankou, Bassila, Bembéréké, Bohicon, Comè, Cotonou, Dassa-Zoumè, Djakotomey, Djidja, Djougou Dogbo, Houéyogbé, Klouékanmè, Malanville, Matéri, Ouessè, Ouinhi, Péhunco, Sinendé, Tanguiéta, Toucountouna et Zè.

bond des engagements en Janvier, mai ou novembre ne pourrait être expliqué par l'arrivée d'une quelconque tranche FADeC.

Le graphique ne met pas en exergue un lien entre les ressources disponibles, les activités de passation des marchés et les montants engagés effectivement au fil d'une année. Ce décalage indique un réel manque de cohérence entre les documents de planification et le suivi de leur exécution.

Notons que certaines Communes remettent en cause le montant des crédits non engagés ; ce n'est qu'après croisement des chiffres sortis du module « suivi des ressources » du W-Money que le Trésor mettra à la disposition de la CONAFIL à partir de la gestion 2019 que ces montants peuvent être confirmés.

**Engagements des années antérieures :**

Le tableau ci-dessous fait le point par principale source de financement, de l'exécution des anciens marchés (non soldés) dont l'exécution s'est poursuivie en 2018. Il précise par type de FADeC, le nombre, le montant globalement engagé et le reste à mandater (reports sur 2019).

**Tableau 6 : Marchés non soldés en début 2018**

	REPORT DE CREDITS ENGAGE NON MAN- DATE 2017 SUR 2018	MARCHES OMIS (NON DECLARES) EN 2017	RESTE A MANDATER SUR ANCIENS MARCHES AU 31/12/2017	MONTANT TOTAL MAN- DATE EN 2018 SUR AN- CIENS MARCHES	RESTE A MANDATER, REPORT 2018 SUR 2019 (SANS LES RELIQUATS)	RELIQUAT SUR ANCIENS MARCHES SOLDES
FADeC non affecté (Investissement)	12 593 299 288	250 012 148	12 843 311 436	9 285 224 386	3 334 642 427	290 469 771
PSDCC-Communes	47 185 274	400 000	47 585 274	33 349 460	14 217 962	17 852
PMIL	52 934 422		52 934 422	34 667 718	18 266 692	12
FADeC non affecté (DIC)	4 251 539		4 251 539	-	4 251 539	
<b>TOTAL FADeC NON AFFECTE</b>	<b>12 697 670 523</b>	<b>250 412 148</b>	<b>12 948 082 671</b>	<b>9 353 241 564</b>	<b>3 371 378 620</b>	<b>290 487 635</b>
FADeC affecté MAEP Investissement	476 802 847	24 757 192	501 560 039	421 723 648	43 108 751	708 294
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	21 617 098		21 617 098	31 559 999	26 703 467	
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	687 018 472		687 018 472	619 211 776	89 717 831	239 580
FADeC affecté MEMP Investissement	1 332 218 988		1 332 218 988	962 192 050	266 491 773	1 361 535
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	11 303 955		11 303 955	546 434	9 370 021	1 387 500
FADeC affecté MEM Investissement	229 278 614		229 278 614	150 140 614	68 754 000	
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	-		-	-	-	
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	554 524 949	54 629 006	609 153 955	313 712 270	277 253 625	37 599 736
FADeC affecté MESFTP Investissement	80 666 871		80 666 871	42 365 087	38 301 784	
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	5 259 273		5 259 273	38 196 794	-	
FADeC affecté MS Investissement	1 382 316 200		1 382 316 200	1 261 980 820	92 656 942	- 44 389
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	450 000		450 000	-	450 000	
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	58 318 437	22 683 608	81 002 045	42 079 199	38 922 846	
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	541 593 239	23 539 343	565 132 582	505 836 958	47 690 218	2 614 781
FADeC affecté FENU	78 435 604		78 435 604	70 261 269	8 174 335	
FADeC affecté Assainissement (BN)	-		-	7 119 000	-	
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	510 000		510 000	510 000	-	
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	9 926 184		9 926 184	9 926 184	-	
<b>TOTAL FADeC AFFECTE</b>	<b>5 470 240 731</b>	<b>125 609 149</b>	<b>5 595 849 880</b>	<b>4 477 362 102</b>	<b>1 007 595 593</b>	<b>43 867 037</b>
<b>TOTAL FADeC</b>	<b>18 167 911 254</b>	<b>376 021 297</b>	<b>18 543 932 551</b>	<b>13 830 603 666</b>	<b>4 378 974 213</b>	<b>334 354 672</b>

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

Il ressort de l'analyse de ce tableau que le taux de mandatement et de paiement sur les anciens marchés se chiffre à plus de 74% (13,8 Mrd mandaté sur 18,5). Sur les 1.481 marchés signés avant 2018 et dont l'exécution s'est poursuivie, 609 marchés restent toujours non soldés et reportés sur la gestion 2019 avec un reste à mandater évalué à près de 4,3 Mrd. Les marchés soldés dégagent un reliquat de plus de 334 millions.

Le montant relativement élevé de ces reliquats est dû à un marché de pavage de Cotonou dont le reste à mandater au 31/12/2017 de plus de 253 millions a été payé en 2018 par la municipalité sur ressources propres. Sans quoi, on serait à 81 millions de reliquats, contre 47 millions en 2017.

Le tableau suivant présente le rythme de clôture des anciens marchés encore actifs pendant les deux dernières années, en fonction de leurs années de signature. Tandis qu'on constate un rythme plus soutenu de clôture des marchés plus récents, on note une tendance plus poussée à l'abandon ou à l'oubli des anciens marchés (surtout d'avant 2013) dont le taux de mandatement n'a globalement pas dépassé les 25%. Parmi ces marchés, plusieurs n'ont fait l'objet d'aucun mandatement durant les 5 dernières années.

**Tableau 7** : Anciens marchés non soldés et restes à mandater fin 2017 et 2018.

ANNEE DE SIGNATURE	NON SOLDES FIN 2017		NON SOLDES FIN 2018		TAUX DE PAIEMENT ANCIENS MARCHES
	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT	NOMBRE DE MARCHES	MONTANT	
2007	1	2 089 622	1	2 089 622	0%
2008	2	4 460 001	2	4 460 001	0%
2009	14	14 851 238	10	12 504 652	16%
2010	15	72 339 672	11	54 127 069	25%
2011	20	49 036 217	20	36 980 218	25%
2012	37	64 982 094	31	51 768 912	20%
2013	62	488 535 152	50	124 297 296	75%
2014	161	704 357 607	122	398 105 919	43%
2015	117	811 442 357	73	576 840 249	29%
2016	245	2 216 532 998	103	804 872 707	64%
2017			186	2 312 927 567	
	<b>674</b>	<b>4 428 626 958</b>	<b>609</b>	<b>4 378 974 212</b>	

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

NB. Ce point n'intègre pas le reliquat sur marchés soldés constaté pour environ 90 marchés conclus avant 2018 pour un montant cumulé d'environ 334 millions de FCFA.

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

##### 1.1.4.1 Exécution globale du FADeC

Comme précisé plus haut, on peut ranger en deux catégories, les dépenses effectuées par les Communes sur ressources FADeC. (1) la poursuite à travers des mandatements et paiements des contrats non soldés en année N-1 et reportés sur la gestion courante et (2) les opérations de contractualisation et mandatement et de paiement sur les nouveaux marchés conclus au cours de l'exercice sous revue. Le point condensé de la gestion 2018 se résume dans le tableau des ressources et emplois ci-dessous.

**Tableau 8 : Récapitulatif des ressources et emplois 2018 des crédits FADeC**

RESSOURCES 2018		EMPLOIS 2018	
Report non mandaté (2017 sur 2018)	18 167 911 254	Mandatements anciens engagements	13 830 603 666
Reste à mandater sur marchés omis ou non déclarés par les communes en 2017	376 021 297	Report (« reste à mandater ») sur 2019 anciens engagements	4 378 974 213
		Reliquats sur marchés soldés	334 354 672
<b>Sous total (non mandaté)</b>	<b>18 543 932 551</b>	<b>Sous total</b>	<b>18 543 932 551</b>
Report non engagé (2017 sur 2018)	24 785 484 480	Mandatements nouveaux engagements 2018	15 371 291 698
		Report (« reste à mandater ») sur 2019 nouveaux engagements	15 712 708 155
Nouveaux Transferts 2018	38 206 398 756	Reliquat sur marchés soldés	7 658 843
		Report sur 2019 crédit non engagé	31 900 224 540
<b>Sous total (crédit disponible pour nouveaux engagements)</b>	<b>62 991 883 236</b>	<b>Sous total</b>	<b>62 991 883 236</b>
<b>Total ressources</b>	<b>81 535 815 787</b>	<b>Total emplois</b>	<b>81 535 815 787</b>

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

Ainsi, les crédits engagés non mandatés à fin 2017 et reportés sur 2018 (18,5 Mrd FCFA) ont servi au mandatement des marchés passés avant 2018 pour un montant de 13,8 Mrd FCFA. Reste alors un montant à mandater de 4,3 Mrd FCFA pour ces anciens contrats qui constitue un nouveau report sur la gestion 2019. Il se dégage aussi un reliquat sur marchés soldés de 334 millions qui sera reversé sur les crédits disponibles pour engagement de la gestion 2019. Les nouveaux engagements conclus en 2018 ont comme source de financement, (1) les reports de crédits non engagés de 2017 sur 2018, et (2) les nouveaux transferts de la gestion 2018. Ces ressources cumulées (de près de 63 Mrds) ont permis aux Communes de signer de nouveaux contrats/marchés à hauteur de 31 Mrds FCFA, soit un taux d'engagement de 49% (cf. tableau 5). Les ressources non engagées se chiffrent à pratiquement 32 Mrds (contre 24,5 Mrd FCFA en 2017). Seulement 15,3 Mrds FCFA des engagements de 2018 ont été mandatés au cours de la gestion, dégageant ainsi un reste à mandater d'environ 15,7 Mrds. On peut bien tirer la conclusion que la totalité des crédits non engagés en 2017 (24,8 Mrd FCFA) ont été complètement consommés par les engagements de 2018 (31 Mrd FCFA). Malgré les efforts fournis en 2018 pour accroître les engagements (31 Mrd engagé contre 25 Mrd en 2017), le résultat ci-dessus présenté est loin de combler les attentes, dans la mesure où nous notons avec regret, une tendance soutenue à l'augmentation des reports de crédits non engagés. 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 5, les reports et les engagements comportent les montants non mandatés en 2017, réengagés en 2018.

**Tableau 9 :** Niveau d'exécution des ressources FADeC disponibles

TYPE DE FADEC	REPORT DE CREDITS 2017 SUR 2018 (NON ENGAGE + NON MANDATE)	TRANSFERTS REÇUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE	MONTANT ENGAGE	%ENGAGEMENT	MONTANT MANDATE	%MANDATEMENT	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)	RELIQUAT SUR MARCHES SOLDES
FADeC non affecté (Investissement)	20 002 553 537	26 674 007 206	46 676 560 743	31 399 855 347	67,27%	18 900 506 043	40,49%	15 276 705 396	296 559 127
PSDCC-Communes	236 582 533	-	236 582 533	86 304 053	36,48%	72 068 239	30,46%	150 278 480	17 852
PMIL	220 176 029	-	220 176 029	126 173 020	57,31%	63 818 400	28,99%	94 003 009	12
FADeC non affecté (DIC)	10 304 739	-	10 304 739	7 546 579	73,23%	3 295 040	31,98%	2 758 160	-
<b>TOTAL FADEC NON AFFECTE</b>	<b>20 469 616 838</b>	<b>26 674 007 206</b>	<b>47 143 624 044</b>	<b>31 619 878 999</b>	<b>67,07%</b>	<b>19 039 687 722</b>	<b>40,39%</b>	<b>15 523 745 045</b>	<b>296 576 991</b>
FADeC affecté MAEP Investissement	3 535 115 813	1 349 488 549	4 884 604 362	1 818 544 107	37,23%	1 069 003 628	21,89%	3 066 060 255	708 295
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	66 086 243	391 466 182	457 552 425	878 426 924	191,98%	327 443 939	71,56%	- 420 874 499	454 580
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	3 046 219 695	532 500 000	3 578 719 695	1 953 999 881	54,60%	1 483 387 030	41,45%	1 624 719 814	239 581
FADeC affecté MEMP Investissement	2 034 427 122	2 985 000 000	5 019 427 122	3 270 082 363	65,15%	1 790 299 293	35,67%	1 749 344 759	2 308 750
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	153 312 809	-	153 312 809	11 803 982	7,70%	1 046 461	0,68%	141 508 827	1 387 500
FADeC affecté MEM Investissement	3 119 871 975	52 650 000	3 172 521 975	1 381 527 290	43,55%	471 190 019	14,85%	1 790 994 685	137 529
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	44 528 219	47 800 000	92 328 219	26 851 949	29,08%	14 972 489	16,22%	65 476 270	-
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	1 169 390 971	-	1 169 390 971	771 333 872	65,96%	361 273 248	30,89%	398 057 099	37 599 736
FADeC affecté MESFTP Investissement	328 428 130	85 000 000	413 428 130	208 653 053	50,47%	49 976 087	12,09%	204 775 077	-
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	136 629 737	1 086 000 000	1 222 629 737	317 446 712	25,96%	229 704 534	18,79%	905 183 025	-
FADeC affecté MS Investisse-	3 299 454 978	2 128 500 000	5 427 954 978	4 209 132 672	77,55%	2 603 979 361	47,97%	1 218 822 306	- 44 229

TYPE DE FADeC	REPORT DE CREDITS 2017 SUR 2018 (NON ENGAGE + NON MANDATE)	TRANSFERTS REÇUS EN 2018	TOTAL CREDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLE	MONTANT ENGAGE	%ENGAGEMENT	MONTANT MANDATE	%MANDATEMENT	REPORT (CREDIT NON ENGAGE)	RELIQUAT SUR MARCHES SOLDES
ment									
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1 405 044	-	1 405 044	1 629 255	115,96%	1 179 255	83,93%	-224 211	-
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	251 827 282	-	251 827 282	99 473 218	39,50%	56 401 360	22,40%	152 354 064	-
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	1 144 132 505	2 421 234 500	3 565 367 005	1 723 620 813	48,34%	869 192 806	24,38%	1 841 746 192	2 614 781
FADeC affecté FENU	95 149 065	131 664 819	226 813 884	160 536 090	70,78%	136 571 287	60,21%	66 277 794	-
FADeC affecté Assainissement (BN)	4 197 722 640	-	4 197 722 640	1 112 247 520	26,50%	641 202 044	15,27%	3 085 475 120	30 000
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	41 957 465	71 087 500	113 044 965	34 740 359	30,73%	26 609 558	23,54%	78 304 606	1
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	194 140 500	250 000 000	444 140 500	35 662 188	8,03%	28 775 243	6,48%	408 478 312	-
<b>TOTAL FADeC Affecté</b>	<b>22 859 800 193</b>	<b>11 532 391 550</b>	<b>34 392 191 743</b>	<b>18 015 712 248</b>	<b>52,38%</b>	<b>10 162 207 642</b>	<b>29,55%</b>	<b>16 376 479 495</b>	<b>45 436 524</b>
<b>TOTAL FADeC</b>	<b>43 329 417 031</b>	<b>38 206 398 756</b>	<b>81 535 815 787</b>	<b>49 635 591 247</b>	<b>60,88%</b>	<b>29 201 895 364</b>	<b>35,81%</b>	<b>31 900 224 540</b>	<b>342 013 515</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 61% (idem en 2017). Pour le FADeC non affecté, ce taux a connu une baisse, passant de 80% en 2017 à 67% en 2018. Quant au FADeC Affecté, les engagements ont enregistré ces trois dernières années, un taux en dent de scie (59% en 2016, 40% en 2017 et 52% en 2018).

Ce faible résultat est tiré vers le bas par les ressources FADeC dotées d'importants volumes financiers et ayant enregistré de faibles taux de consommation. Il s'agit essentiellement du FADeC Assainissement, du FADeC Agriculture et du FADeC Pistes Rurales.

Le taux d'engagement anormalement élevé du PROFI (191%) se justifie par le fait que les ressources sont transférées en fonction de l'exécution des marchés. Tandis que la commune engage le montant total du marché, elle ne dispose que de 20% de ce montant au démarrage des travaux.

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 : Porto-Novo (138%), Zogbodomey (124%), Boukombé (107%), Dassa-Zoumè (107%), Abomey-Calavi (103%). Les communes avec sur-engagement les années précédentes ne se retrouvent plus dans cette catégorie en 2018 ;
- pour le FADeC affecté seule la Commune de Boukombé affiche un taux global d'engagement supérieur à 100%

Pour certaines Communes, cette situation de sur-engagement s'explique par le fait qu'elles ont comptabilisé le montant entier d'un engagement pluriannuel dans la seule année 2018.

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.

21 communes affichent un taux global d'engagement inférieur à 50% ; une situation presque semblable à celle notée en 2017 (27 Communes).

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

- la mise en vigueur du nouveau code des marchés publics en Juillet 2018 qui a ralenti le rythme de passation des marchés du fait des adaptations nécessaires (renouvellement des organes de passation et de contrôle, nouveaux types de passation ...) ;
- le non fonctionnement de certains Conseils Communaux dû à des conflits politiques internes ;
- 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) ;
- la « screening » des projets<sup>6</sup> sur financement FADeC par le SP CONAFIL qui constitue une étape supplémentaire dans l'engagement des ressources.

---

<sup>6</sup> Cette procédure a consisté en 2018 à susciter un avis de non objection pour tous les projets en dehors des secteurs éducation, eau et santé.

### ❖ Mandatement des crédits

Le taux de mandatement au titre de l'exercice 2018 est de 36% tous FADeC confondus. Ce taux était de 34% en 2017 après 42% en 2016.

Les marchés non soldés à fin 2017, dont l'exécution s'est poursuivie en 2018 ont enregistré un taux de mandatement de 75% contre seulement 24% sur les ressources disponibles pour engagement en 2018.

L'écart entre un taux global d'engagement plutôt élevé (61%) et ce taux de mandatement plutôt faible s'explique par le fait qu'une part importante des engagements a été signé vers la fin de l'année (soit plus de 12 Mrds durant le dernier trimestre), donc n'a pas donné lieu à d'importants mandatements avant la clôture de l'exercice. Le montant des engagements non encore mandatés en fin d'année s'élève à 20 Mrd FCFA soit 27,92% des crédits disponibles. Ce montant est en hausse par rapport aux années précédentes : en 2016 et 2017 où il était respectivement de 13,9 Mrd et 18,2 Mrd FCFA.

Parmi les Communes ayant de faibles taux de mandatement, on trouve Aguégoués, Bantè, Comè, Cotonou, Covè, Djougou, Karimama Kétou, Kpomassè, Ouinhi, Péhunco, Sakété, Savalou, Sèmè-Podji, Tanguiéta, Tori-Bossito et Zagnanado. Toutes ces communes ont un taux de mandatement inférieur à 25%.

### ❖ Paiements

Le taux moyen global de paiement est de 35% des ressources disponibles. Il s'établit à 74% pour ce qui concerne les engagements non mandatés à fin 2017 et de 23% par rapport au montant disponible pour engagement en 2018. Les montants mandatés non payés (restes à payer) s'élèvent à 535 millions FCFA en fin d'année, soit environ 2% des montant mandatés.

### ❖ Reports de crédits

Les crédits non engagés au 31 décembre 2018 s'élèvent à 31,9 milliards F CFA (contre 24,5 Mrd en 2017) dont 17 Mrd FCFA de FADeC affecté et 7,4 Mrds de FADeC non affecté.

Il convient de souligner que 21 communes ont clôturé l'exercice 2018 avec un report de crédits non engagés de plus de 500 Millions FCFA (Aplahoué, Avrankou, Bassila, Bopa, Cotonou, Djougou, Gogounou, Karimama, Kpomassè, Kétou, Kérou, Kalalé, N'Dali, Ouidah, Pobè, Sakété, Savalou, Sèmè-Podji, Tanguiéta, Tchaourou, Tori-Bossito). Seulement 5 Communes (Abomey-Calavi, Ouaké, Porto-Novo, Za-Kpota et Sinendé) dégagent un report de crédits non engagés inférieur à 100 Millions.

Les crédits non mandatés reportés sur 2019 s'élèvent à 20 Mrd FCFA (sans les reliquats sur marchés soldés). Ces reliquats sur marchés soldés se chiffrent à un montant de 342 millions FCFA (contre 47 millions en 2017).

Il est important de signaler que plusieurs types de FADeC ne sont plus actifs depuis plusieurs années et dégagent des restes à engager plus ou moins importants.

TYPE DE FADeC	MONTANT NON ENGAGE
PSDCC-Communes	150 296 332
PMIL	94 003 021
FADeC non affecté (DIC)	2 758 160
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	142 896 327
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	462 549 335
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	125 461 564
<b>Total</b>	<b>977 964 739</b>

Il convient d'autoriser les Communes à fusionner ces restes avec d'autres transferts encore actifs afin de simplifier la gestion du FADeC. Si les 3 premiers peuvent être reversés sur la disponibilité du FADeC Non Affecté Investissement, les 3 derniers peuvent recevoir une autorisation spéciale afin que les Communes réalisent des investissements appropriés dans les secteurs concernés (Respectivement en Enseignement, Eau et Santé).

**1.1.4.2 Situation détaillée d'exécution par type de FADeC Affecté**

**❖ MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE : Situation d'exécution 2018**

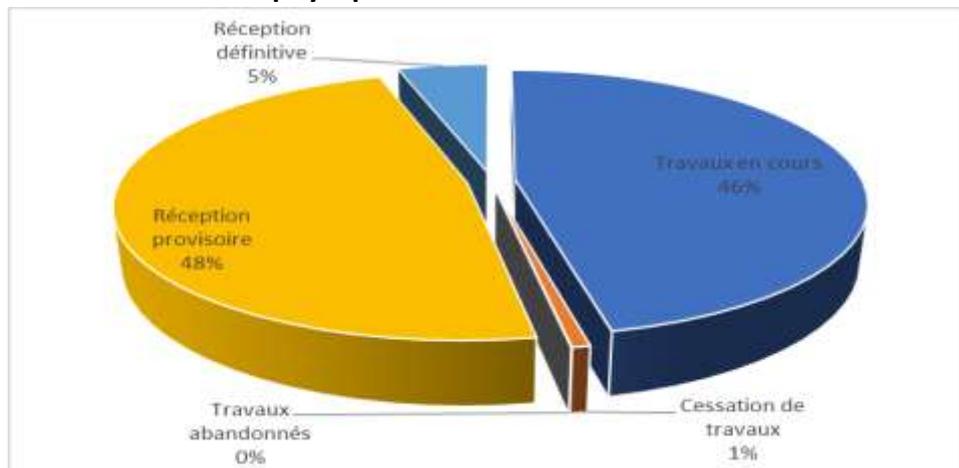
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté MAEP Investissement	4 884 604 362	1 818 544 107	37,23%	1 069 003 628	21,89%	3 066 060 255
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	457 552 425	878 426 924	191,98%	327 443 939	71,56%	- 420 874 499
<b>TOTAL</b>	<b>5 342 156 787</b>	<b>2 696 971 031</b>	<b>50,48%</b>	<b>1 396 447 567</b>	<b>26,14%</b>	<b>2 645 185 756</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	34	7	28	13	68,29%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	94	16	29	81	26,36%
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>23</b>	<b>57</b>	<b>94</b>	<b>37,75%</b>

**Niveau d'exécution physique**



La situation d'exécution physique des projets par commune est donnée en annexe.

❖ **MINISTRE DE L'EAU ET DES MINES : Situation d'exécution 2018**

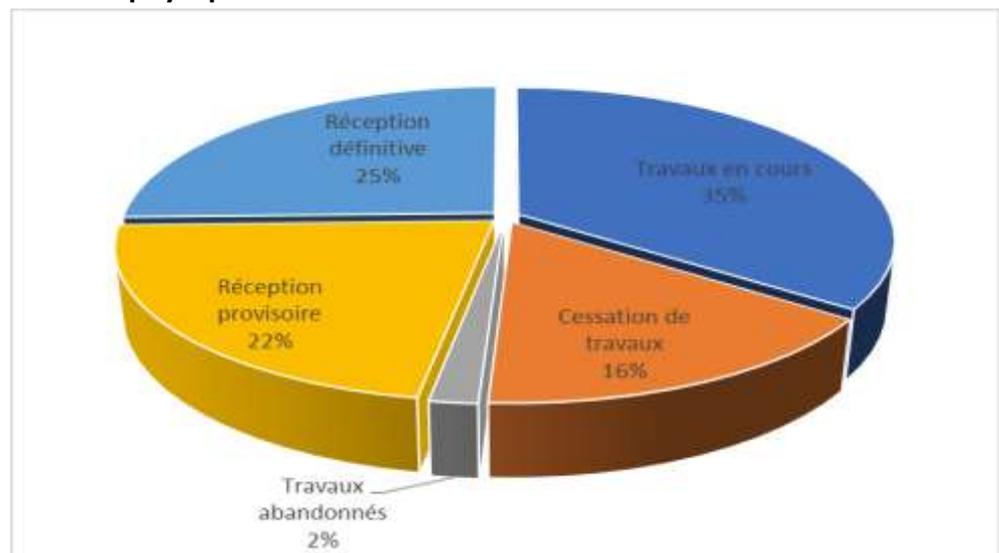
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES (REPORTS + NOUVELLES RESSOURCES)	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté MEM Investissement	3 172 521 975	1 381 527 290	43,55%	471 190 019	14,85%	1 790 994 685
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	92 328 219	26 851 949	29,08%	14 972 489	16,22%	65 476 270
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	1 169 390 971	771 333 872	65,96%	361 273 248	30,89%	398 057 099
<b>TOTAL</b>	<b>4 434 241 165</b>	<b>2 179 713 111</b>	<b>49,16%</b>	<b>847 435 756</b>	<b>19,11%</b>	<b>2 254 528 054</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	83	5	17	71	19,32%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	76	9	24	61	28,24%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>14</b>	<b>41</b>	<b>132</b>	<b>23,70%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**

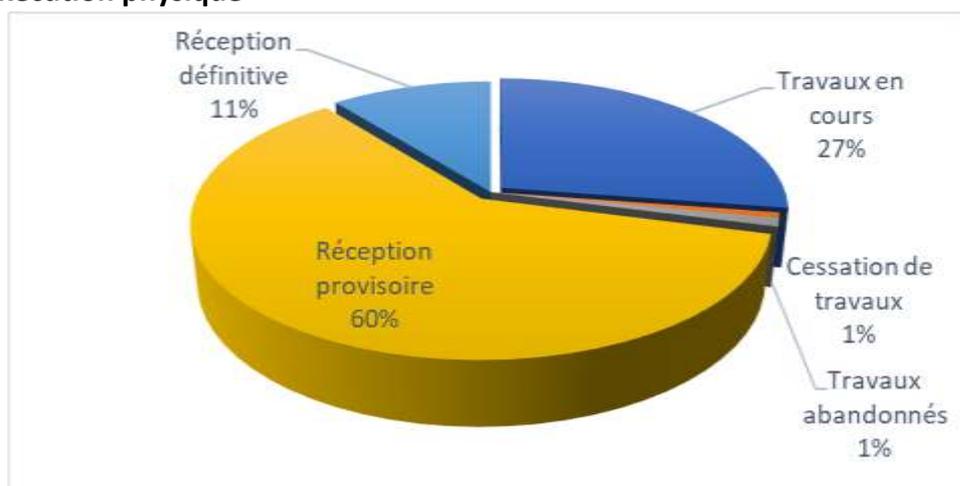


❖ **MINISTÈRE DE LA SANTÉ : Situation d'exécution 2018**✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	1 222 629 737	317 446 712	25,96%	229 704 534	18,79%	905 183 025
FADeC affecté MS Investissement	5 427 954 978	4 209 132 672	77,55%	2 603 979 361	47,97%	1 218 822 306
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1 405 044	1 629 255	115,96%	1 179 255	83,93%	-224 211
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	251 827 282	99 473 218	39,50%	56 401 360	22,40%	152 354 064
<b>TOTAL</b>	<b>6 903 817 041</b>	<b>4 627 681 857</b>	<b>67,03%</b>	<b>2 891 264 510</b>	<b>41,88%</b>	<b>2 276 135 184</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE CO-FINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	127	11	87	51	63,04%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	154	10	72	92	43,90%
<b>TOTAL</b>	<b>281</b>	<b>21</b>	<b>159</b>	<b>143</b>	<b>52,65%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**

❖ **MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNELS ET PRIMAIRES : Situation d'exécution 2018**

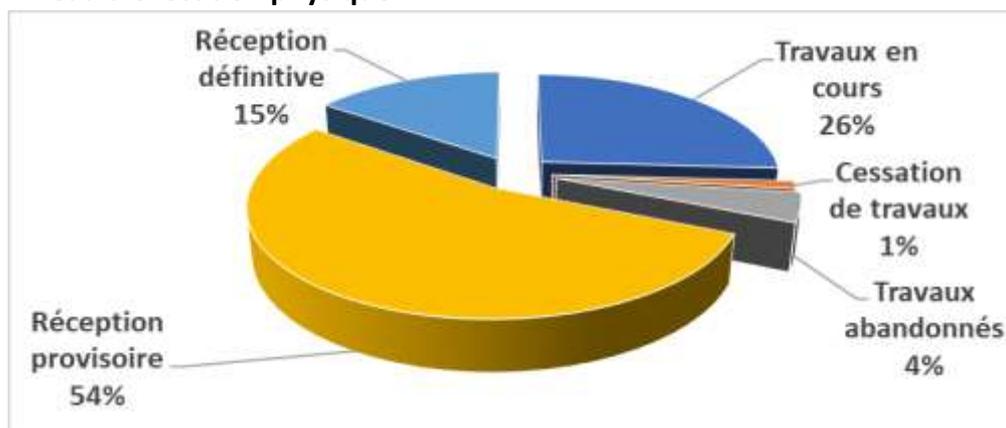
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	3 578 719 695	1 953 999 881	54,60%	1 483 387 030	41,45%	1 624 719 814
FADeC affecté MEMP Investissement	5 019 427 122	3 270 082 363	65,15%	1 790 299 293	35,67%	1 749 344 759
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	153 312 809	11 803 982	7,70%	1 046 461	0,68%	141 508 827
<b>TOTAL</b>	<b>8 751 459 626</b>	<b>5 235 886 226</b>	<b>59,83%</b>	<b>3 274 732 784</b>	<b>37,42%</b>	<b>3 515 573 400</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	183	57	147	93	61,25%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	187	20	99	108	47,83%
<b>TOTAL</b>	<b>370</b>	<b>77</b>	<b>246</b>	<b>201</b>	<b>55,03%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



❖ **MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE, DE LA FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE : Situation d'exécution 2018**

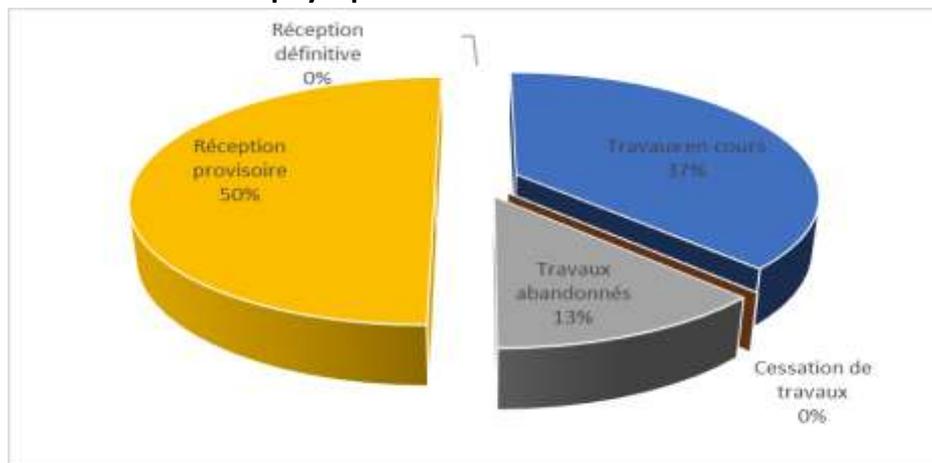
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté MESFTP Investissement	413 428 130	208 653 053	50,47%	49 976 087	12,09%	204 775 077
<b>TOTAL</b>	<b>413 428 130</b>	<b>208 653 053</b>	<b>50,47%</b>	<b>49 976 087</b>	<b>12,09%</b>	<b>204 775 077</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES RE-PORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	3	0	1	2	33,33%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	5	0	1	4	20,00%
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>25,00%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



❖ **MINISTÈRE DU CADRE DE VIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : Situation d'exécution 2018**

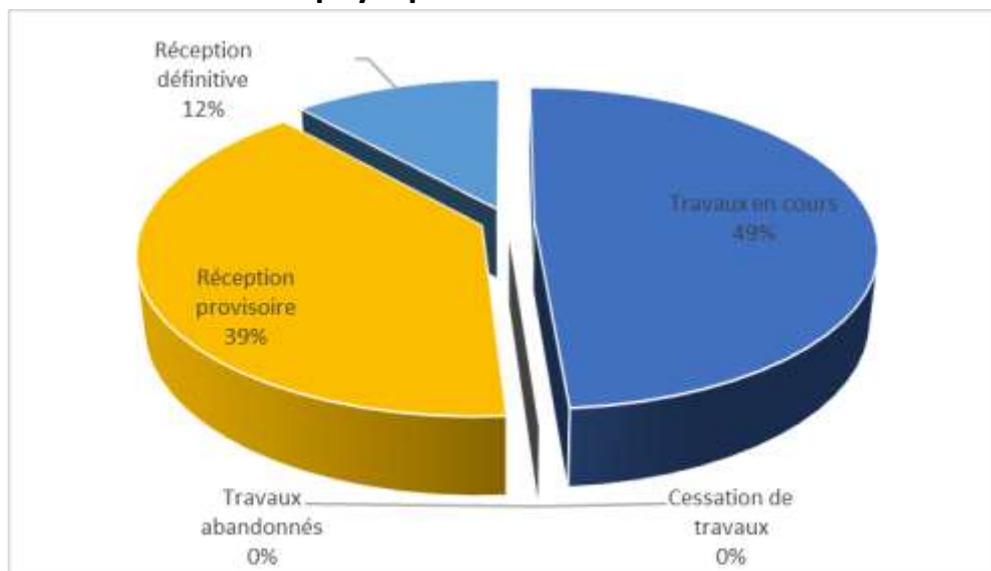
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGÉ
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté Assainissement	4 197 722 640	1 112 247 520	26,50%	641 202 044	15,27%	3 085 475 120
<b>TOTAL</b>	<b>4 197 722 640</b>	<b>1 112 247 520</b>	<b>26,50%</b>	<b>641 202 044</b>	<b>15,27%</b>	<b>3 085 475 120</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTÉS SUR 2008	TAUX DE CLÔTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	1	0	1	0	100,00%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	41	2	20	23	46,51%
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>47,73%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



❖ **MINISTERE DE LA JEUNESSE (SPORT) : Situation d'exécution 2018**

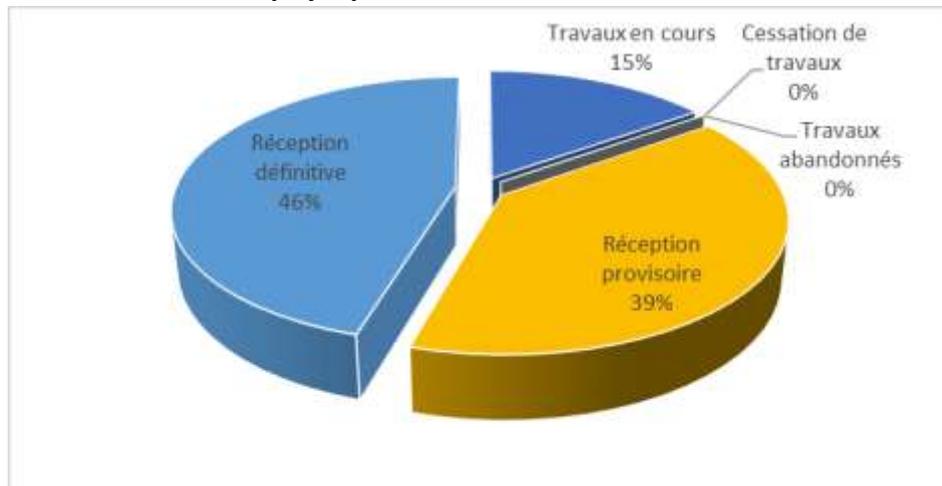
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté Jeunesse Sport et Loisirs (BN)	113 044 965	34 740 359	30,73%	26 609 558	23,54%	78 304 606
<b>TOTAL</b>	<b>113 044 965</b>	<b>34 740 359</b>	<b>30,73%</b>	<b>26 609 558</b>	<b>23,54%</b>	<b>78 304 606</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	1	0	1	0	100,00%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	30	3	28	5	84,85%
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>85,29%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



**MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DU TOURISME : Situation d'exécution 2018**

✓ **Exécution financière**

	Total crédits disponibles	Engagement		Mandatement		Report de crédits Non Engagé
		Montant	%	Montant	%	
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	444 140 500	35 662 188	8,03%	28 775 243	6,48%	408 478 312
<b>TOTAL</b>	<b>444 140 500</b>	<b>35 662 188</b>	<b>8,03%</b>	<b>28 775 243</b>	<b>6,48%</b>	<b>408 478 312</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	1	0	1	0	100,00%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	2	0	1	1	50,00%
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>66,67%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



❖ **MINISTÈRE DES INFRASTRUCTURES ET DU TRANSPORT : Situation d'exécution 2018**

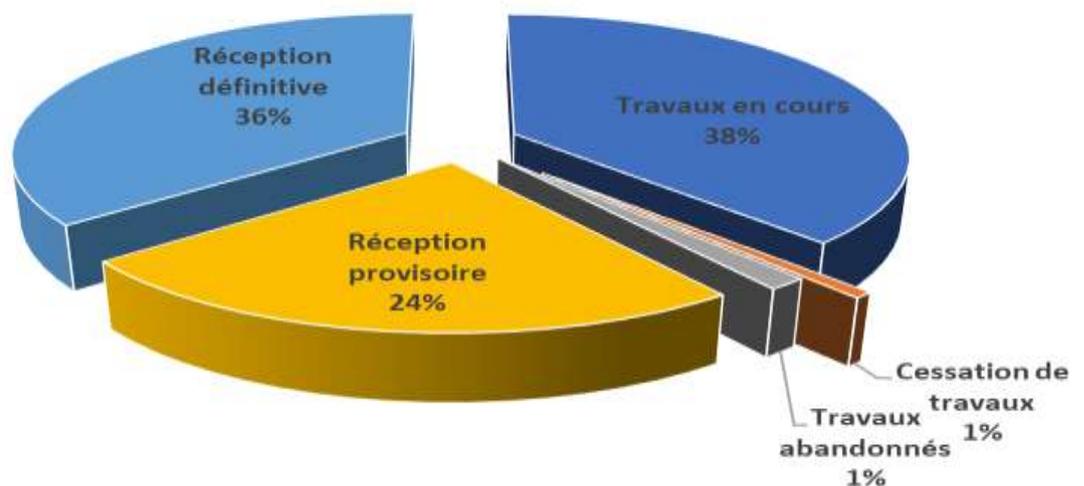
✓ **Exécution financière**

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGÉ
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	2 986 367 082	1 723 620 813	57,72%	869 192 806	29,11%	1 841 746 192
<b>TOTAL</b>	<b>2 986 367 082</b>	<b>1 723 620 813</b>	<b>57,72%</b>	<b>869 192 806</b>	<b>29,11%</b>	<b>1 841 746 192</b>

✓ **Marchés engagés et soldés**

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTÉS SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	49	15	47	17	73,44%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	77	5	25	57	30,49%
<b>TOTAL</b>	<b>126</b>	<b>20</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>49,32%</b>

✓ **Niveau d'exécution physique**



❖ SITUATION D'EXECUTION DES TRANSFERTS FENU AUX COMMUNES EN 2018

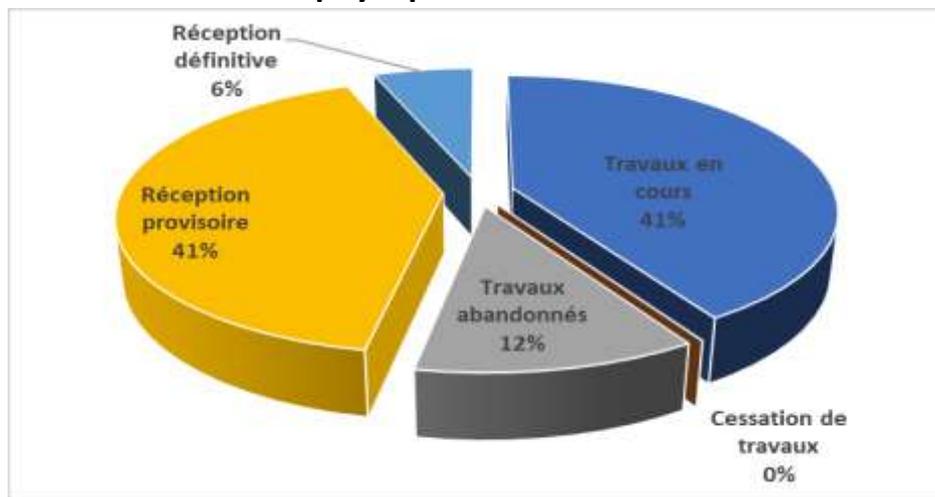
✓ Exécution financière

	TOTAL CREDITS DISPONIBLES	ENGAGEMENT		MANDATEMENT		REPORT DE CREDITS NON ENGAGE
		MONTANT	%	MONTANT	%	
FADeC affecté FENU	226 813 884	160 536 090	70,78%	136 571 287	60,21%	66 277 794
<b>TOTAL</b>	<b>226 813 884</b>	<b>160 536 090</b>	<b>70,78%</b>	<b>136 571 287</b>	<b>60,21%</b>	<b>66 277 794</b>

✓ Marchés engagés et soldés

	NOMBRE EN SOURCE UNIQUE	NOMBRE DE COFINANCEMENT	NOMBRE DE MARCHES SOLDES EN 2018	NOMBRE DE MARCHES REPORTES SUR 2008	TAUX DE CLOTURE DES MARCHES
Nombre anciens marchés actifs en 2018	8	5	7	6	53,85%
Nombre de nouveaux marchés conclus en 2018	3	3	1	5	16,67%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>42,11%</b>

✓ Niveau d'exécution physique



Pour chacun des ministères, les données d'exécution détaillées sont disponibles en annexes.

### 1.1.5 Marchés non soldés au 31 Décembre 2018

La gestion 2018 se termine avec 1 727 marchés non soldés dont l'exécution se poursuit en 2019 :

- sur les 1 898 engagements signés en 2018, 780 soit 41% sont soldés avant la fin de l'année (contre un taux de 46% en 2017) ; 1 118 restent donc actifs en 2019 ;
- sur les engagements pris avant 2018, 609 ne sont pas clôturés durant la gestion 2018 et restent actifs en 2019.

Le tableau suivant présente le récapitulatif par transfert FADeC des marchés non soldés au 31 Décembre 2018 avec leurs restes à mandater.

**Tableau 10** : Marchés non soldés au 31 Décembre 2018

TYPE DE FADeC	NOMBRE DE MARCHES	RESTE A MANDATER (SOURCE PRINCIPALE)	RESTE A MANDATER POUR MARCHES AVEC D'AUTRES SOURCES PRINCIPALES	TOTAL RESTE A MANDATER
FADeC non affecté (Investissement)	1 015	12 007 261 753	170 337 767	12 177 599 520
FADeC affecté MS Investissement	108	1 605 197 540		1 605 197 540
FADeC affecté MEMP Investissement	140	1 430 903 437		1 430 903 437
FADeC affecté MEM Investissement	46	933 078 722		933 078 722
FADeC affecté Pistes Rurales (BN)	73	851 813 226		851 813 226
FADeC affecté MAEP Investissement	57	737 926 454	59 587 333	797 513 787
FADeC affecté MAEP_Projet (PROFI)	32	495 390 951	55 137 454	550 528 405
FADeC affecté MEMP Entr. & Rép.	45	470 373 270		470 373 270
FADeC affecté Assainissement (BN)	21	387 942 986		387 942 986
FADeC affecté MEM_Projet (PPEA)	67	334 930 337	14 585 551	349 515 888
FADeC affecté MESFTP Investissement	7	241 749 456		241 749 456
FADeC affecté MS Entr. & Rép.	7	87 742 178		87 742 178
FADeC affecté MS_Projet (PPEA)	28	66 016 858		66 016 858
PMIL	9	62 354 608		62 354 608
FADeC affecté FENU	9	21 571 730	2 393 073	23 964 803
PSDCC-Communes	26	14 217 962		14 217 962
FADeC affecté MEM_Autre/fonctionnement	17	11 879 460		11 879 460
FADeC affecté MEMP_Projet (FTI-FCB)	10	9 370 021		9 370 021
FADeC affecté Jeunesse Sport et	5	8 130 800		8 130 800

TYPE DE FADeC	NOMBRE DE MARCHES	RESTE A MANDATER (SOURCE PRINCIPALE)	RESTE A MANDATER POUR MARCHES AVEC D'AUTRES SOURCES PRINCIPALES	TOTAL RESTE A MANDATER
Loisirs (BN)				
FADeC affecté Tourisme et Culture (BN)	1	6 886 945		6 886 945
FADeC non affecté (DIC)	3	4 251 539		4 251 539
FADeC affecté MS_Autre/fonctionnement	1	450 000		450 000
<b>TOTAL</b>	<b>1 727</b>	<b>19 789 440 233</b>	<b>302 041 178</b>	<b>20 091 481 411</b>

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

Comme on peut bien s'y attendre le plus gros lot des reports concerne les marchés sur financement du FADeC non affecté Investissement pour plus de 12,2 milliards, soit plus de 60% des reports des engagements non mandatés.

NB. Ce point ne prend pas en compte les marchés soldés avec reliquat constatés au terme de la gestion 2018. Il est fortement recommandé un re-paramétrage du logiciel comptable des Communes afin que ces reliquats soient pris en compte et reversés sur les ressources non engagées des communes concernées en année N+1

#### 1.1.6 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 se présentent comme suit :

##### ❖ Pour le FADeC Non Affecté Investissement

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

ETAPE	1ERE TRANCHE		2EME TRANCHE		3EME TRANCHE		MOYENNE
	DATE NORMALE	RETARD	DATE NORMALE	RETARD	DATE NORMALE	RETARD	
1 Etablissement par le Service des Collectivités Locales (SCL) des BTR et des fiches d'écritures pour chaque Commune	15/02/2018	19,49	16/05/2018	22,31	12/09/2018	47,49	<b>29,56</b>
2 Réception des BTR par les RF (5 jours après 1)	22/02/2018	70,32	23/05/2018	26,81	19/09/2018	63,60	<b>53,56</b>
3 Notification des BTR aux RP (3 jours après 2)	26/02/2018	71,87	27/05/2018	27,55	23/09/2018	67,88	<b>55,73</b>
4 Transmission des BTR aux Maires (1 jour après 3)	01/03/2018	71,43	30/05/2018	27,62	26/09/2018	64,58	<b>54,39</b>
5 Approvisionnement du compte bancaire du RP	01/03/2018	73,72	31/05/2018	88,60	30/09/2018	104,81	<b>87,02</b>

Source : Manuel de Procédures FADeC

D'une manière générale, ces retards sont dus en partie aux Communes qui n'ont pas transmis dans les délais, les différents documents exigés avant le transfert de la première tranche.

Les FADeC affectés peuvent être transférés aux Communes en une ou deux tranches. 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 plus ou moins longs par rapport à la date normale, comme le montre le tableau ci-dessous.

Avant d'atteindre les acteurs au niveau départemental (Recette des Finances) et au niveau communal (Recette Perception et Mairie), le transfert des 3 tranches FADeC a accusé un retard de près de 55 jours ouvrés, soit plus de deux mois calendaires. Les plus grands retards sont notés au niveau de la première tranche du FADeC ; 70 jours ouvrés et plus (voir tableau ci-dessus).

Attendue logiquement pour le 15 septembre, c'est dans la 2<sup>ème</sup> quinzaine du mois de décembre que la quasi-totalité des communes ont reçu notification des BTR de la 3<sup>ème</sup> tranche du FADeC Non Affecté pendant que les engagements de l'année en cours sont arrêtés depuis fin novembre.

En ce qui concerne l'approvisionnement des comptes bancaires des RP, quelques jours de retards existent et restent variables d'une Commune à une autre. Le fait que les communes ne transmettent pas systématiquement leurs besoins financiers en fonction de l'état d'exécution des marchés est une des raisons évoquées.

**Tableau 12** : Délai d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC non affecté

	RETARD DE MISE EN PLACE DES BTR PAR RAPPORT AUX DATES NORMALES	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
1ere tranche	19,49	57,70	5,64	1,71	69,75
2ème tranche	22,31	10,62	5,28	2,07	77,42
3ème tranche	47,49	23,39	8,51	2,32	66,07
Moyenne	<b>29,56</b>	<b>30,75</b>	<b>6,46</b>	<b>2,03</b>	<b>71,37</b>
Taux de respect de délai	-	<b>5,45%</b>	<b>54,67%</b>	<b>67,42%</b>	<b>3,23%</b>

Source : SCL, Commune

Le tableau ci-dessus présente les délais de transmission des BTR d'un acteur à un autre. On constate que les divers acteurs de la chaîne de transfert ont accusé des retards plus ou moins faibles dans les diligences qui leur incombent. Pendant que le délai moyen entre émission par le SCL et la réception par le RF demeure long et bien au-delà de la norme de 5 jours, on note un effort au niveau des autres acteurs. Dans 55% des cas, le délai de 3 jours imparti au RF pour la notification des BTR aux RP a été respecté. Le plus grand effort est constaté au niveau des RP qui, dans plus 67% des cas, ont notifié aux Maires les BTR, soit le jour où ils reçoivent copie des BTR soit le lendemain au plus tard.

Quant à l'approvisionnement des comptes bancaires des RP dans un délai de 15 jours suivant la date d'émission des BTR par le service des collectivités locales, l'explication fournie en haut reste de mise ; c'est seulement dans 3% des cas, que le compte du RP a été approvisionné dans le délai (le délai moyen s'établit à 71 jours ouvrés).

#### ❖ Pour le FADeC Affecté Investissement

**Tableau 13:** Dates normales et Retard d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC investissement affecté

ETAPE	1ERE TRANCHE		2EME TRANCHE		MOYENNE
	DATE NORMALE	RETARD	DATE NORMALE	RETARD	
1 Etablissement par le Service des Collectivités Locales (SCL) des BTR et des fiches d'écritures pour chaque Commune	14/03/2018	69,39	11/07/2018	53,09	<b>59,79</b>
2 Réception des BTR par les RF (fin du mois)	31/03/2018	77,30	29/07/2018	67,09	<b>69,09</b>
3 Notification des BTR aux RP (3 jours après 2)	05/04/2018	79,43	04/08/2018	68,86	<b>70,55</b>
4 Transmission des BTR aux Maires (1 jour après 3)	06/04/2018	79,90	05/08/2018	68,26	<b>70,75</b>
5 Approvisionnement du compte bancaire du RP (5 jours après établissement des BTR)	21/03/2018	100,53	18/07/2018	81,67	<b>94,78</b>

Source : Manuel de Procédures FADeC

En 2018, seuls les transferts Santé Investissement, Pistes Rurales et Agriculture ont été transférés aux communes en deux tranches. Les autres l'ont été en une seule tranche.

**Tableau 14 :** Délai d'exécution des différentes étapes de la procédure de transfert – FADeC affecté

	RETARD DE MISE EN PLACE DES BTR PAR RAPPORT AUX DATES NORMALES	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
DELAI PREVU AU MDP FADEC (JOUR)	-	5	3	1	15
MEMP INVESTISSEMENT	45,10	15,81	4,28	3,01	36,43
MS INVEST.	67,09	11,32	5,56	1,88	74,92
MS INVEST.	29,58	27,79	5,35	1,25	59,14
MAEP (FADEC AGRICULTURE)	61,25	5,57	6,21	2,36	24,94
MAEP (FADEC AGRICULTURE)	46,30	24,35	4,40	1,70	36,08
MEEM (FADEC EAU)	38,14	14,18	5,07	3,27	89,85
MIT (FADEC PISTE)	24,07	22,69	5,77	1,63	38,43
MIT (FADEC PISTE)	83,39	12,25	6,96	1,67	33,95
MJC (FADEC SPORT)	108,62	18,87	6,25	2,78	49,11
MS ENT.&REP.	71,43	10,52	6,38	1,68	24,42
MEMP ENTRETIEN	107,26	28,73	12,59	5,32	47,40

	RETARD DE MISE EN PLACE DES BTR PAR RAPPORT AUX DATES NORMALES	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
MJC (FADEC TOURISME)	101,54	26,38	5,73	1,47	37,00
<b>RETARD MOYEN POUR LE FADEC AFFECTE</b>	<b>59,79</b>	<b>16,64</b>	<b>5,77</b>	<b>2,27</b>	<b>48,26</b>
<b>TAUX DE RESPECT DE DELAI</b>	-	<b>14,69%</b>	<b>47,77%</b>	<b>66,47%</b>	<b>19,77%</b>

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

Si une réduction bien sensible est notée pour les étapes de notification entre le RF et RP avec un respect du délai de 3 jours dans plus de 48% des cas d'une part, et entre le RP et le Maire d'autre part (plus de 66%), des efforts restent à faire au niveau central afin de réduire considérablement les délais de transmission des BTR au RF dont le taux de respect du délai de 5 jours ne dépasse toujours pas les 15%. En ce qui concerne l'approvisionnement du compte du RP, on constate qu'à peine 20% des transferts ont été positionnés sur les comptes des RP dans le délai requis.

De manière générale, le problème des retards dans la mise à disposition des ressources FA-DeC commence plus en amont, avec la prise de l'arrêté interministériel de répartition. Cet arrêté est souvent pris seulement au mois d'Avril, voire Mai, et les étapes subséquentes ne peuvent démarrer qu'après. Il suffit qu'un des ministères sectoriels ne procède pas à temps à la répartition des ressources pour retarder la prise de l'arrêté et toutes les phases subséquentes.

Somme toute, au vu des évolutions dans la gestion des ressources de l'Etat, certaines dispositions en la matière du Manuel de Procédures ne sont plus de mise.

## 1.2 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES FADEC TRANSFEREES

### 1.2.1 Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses

Les investigations au niveau des Communes ont révélé que la pratique de transmission des mandats par bordereaux au Receveur Percepteur s'est généralisée dans l'ensemble des Communes.

Les diligences et contrôles de routine se font par les RP mais à l'analyse, ces contrôles ne se font pas toujours avec la rigueur requise. Les RP des communes de Copargo, de Dogbo et de Ouessè doivent faire plus d'efforts car les mandats n'ont pas été systématiquement et intégralement contrôlés.

Les irrégularités notées dans une quinzaine de Communes sont relatives, entre autres, au paiement de facture non liquidée ; incohérence et absence de certaines mentions obligatoires ; l'imputation comptable non correcte ; irrégularité de certaines pièces comptables, au paiement des dépenses inéligibles, à l'utilisation du FADeC non affecté pour payer des dépenses engagées sur FADeC affecté sans la prise d'avenants.

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

Dans une cinquantaine de Communes, des rejets de mandats ont été constatés. Ces rejets ont été motivés dans leur très grande majorité (96%). Les cas de rejets non motivés sont notés dans les Recettes perceptions de Boukombé et Pèrèrè.

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

### **1.2.2.1 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 6,9 jours (contrairement à la norme de 5 jours ouvrables selon le Manuel de Procédures FADeC). La norme n'est observée que dans 68% des Communes ; ce taux était de 51% en 2017, ce qui constitue tout de même une amélioration. Les cas de délais trop longs sont notés dans les communes de Abomey-Calavi (31,7 jours), Cotonou (70,4 jours) et Porto-Novo (91,8 jours).

### **1.2.2.2 Délais de paiement par le comptable**

Le délai moyen de paiement comptable s'établit à 4,3 jours (contre 5,1 jours en 2017). On note un effort continu de la part des RP à respecter la norme prévue au Manuel de Procédures FADeC (11 jours ouvrables). Cependant, dans les RP de Abomey, Abomey-Calavi, Aplahoué, Parakou et Porto-Novo, ce délai n'est pas respecté et varie entre 11,9 (Abomey) et 17,5 jours (Parakou). Dans une vingtaine de Communes, le délai moyen de paiement est inférieur à 2 jours.

### **1.2.2.3 Délai total des paiements**

Le délai total moyen des paiements (phase administrative et phase comptable) est de 11,2 jours contre 13 jours en 2017 ; il est appréciable pour l'ensemble des marchés sauf pour les trois communes citées plus haut (Abomey-Calavi, Cotonou et Porto-Novo). On dénombre pour l'audit 2018, 41 Communes dans lesquelles le délai moyen de paiement (phases administrative et comptable) est inférieur à 10 jours.

## **1.2.3 Tenue correcte des registres**

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

Le registre des engagements et celui des mandats sont ouverts et tenus à jour respectivement dans 81% et 86% des Communes, contre 68% et 74% en 2017.

En 2018, la tenue des registres auxiliaires FADeC est acceptable dans 83% des Communes. Ce taux est en nette amélioration par rapport à l'année 2017 (64% des Communes). Dans la plupart des communes, le registre auxiliaire manuel est utilisé à côté des sorties du logiciel. Les Communes qui ne tiennent pas à jour le registre auxiliaire FADeC sont celles de Bassila, Bopa, Comè, Copargo, Djakotomey, Dogbo, Glazoué, Karimama, Kérou, Savalou, Savè, Ségbana et Za-Kpota.

La tenue à jour du registre auxiliaire FADeC manuel au niveau du RP s'est faite dans 66% des Recettes-Perceptions en 2018 (contre 71% en 2017) ; des efforts considérables restent à faire pour que cette pratique devienne la règle au niveau de l'ensemble des postes comptables. Les recettes perceptions les plus concernées sont : Aplahoué, Banikoara, Cobly, Co-

mè, Copargo, Djakotomey, Dogbo, Kalalé, Natitingou, Ouaké, Ouessè, Parakou, Sakété, Savalou, Savè, Ségbana, Toffo, Tori-Bossito, Toviklin et Zagnanado.

#### **1.2.4 Tenue correcte de la comptabilité matière**

La nomination de comptables matières se généralise peu à peu dans les Communes (62%), et 80 % parmi eux ont le profil requis (Minimum Bac G2 ou G3). 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 37% des communes, même si leurs appellations ne concordent pas toujours avec celles indiquées dans le Décret portant comptabilité des matières. 26% des Communes ont ouvert et tiennent à jour un registre des immobilisations. Le sommier des terrains et bâtiments existe dans seulement 42% des communes. 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.

L'inventaire annuel des biens est réalisé dans 60% des Communes. L'absence de cet inventaire a pour conséquence la non-traçabilité et le défaut d'entretien du patrimoine communal et la non-maîtrise des stocks de matières.

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

#### **1.2.5 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, les dépenses réalisées sur les ressources concernées, les soldes et les reports concernant lesdites ressources.

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 (CA) ont été faites à hauteur de 66% en moyenne dans les rapports d'audit par commune. Toutefois, une exploitation directe des comptes administratifs des communes faite au niveau de la CO-NAFIL, a permis de compléter certaines diligences manquantes et de relativiser certaines appréciations dans les rapports. Sous réserve de ces considérations, 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 2018 différents types de transferts aussi bien en fonctionnement qu'en investissement à savoir :

#### Des transferts FADeC

- **Pour la section de fonctionnement** : FADeC non affecté Fonctionnement MDGL, MEMP FADeC affecté entretien et réparation, MS FADeC affecté entretien et réparation, MEM FADeC affecté autre fonctionnement/Intermédiation sociale, MIT FADeC affecté entretien des pistes rurales,
- **Pour la section d'investissement** : MDGL FADeC non affecté Investissement, FADeC non affecté investissement complément KFW gestion 2017, MEMP FADeC affecté Investissement, MS FADeC affecté Investissement, MEM FADeC affecté Investissement, MAEP FADeC affecté Investissement, MAEP/PROFI FADeC affecté investissement, MCVDD FADeC affecté investissement, MESTFP FADeC affecté investissement, MTCA FADeC affecté investissement ;

**Des transferts non FADeC** : OMIDELTA, FTE/Fonds de transition Eau, PLAN INTERNATIONAL BENIN, FDT/ADECOB, PAGEDA, LNB, UNICEF, Merelbeke/Belgique, SCB-Lafarge, FDL-Programme ASGOL, PAGEDA ;

Dans l'ensemble, **le niveau de traçabilité des ressources de transferts FADeC dans les comptes administratifs<sup>7</sup> est moyen avec une amélioration nette de la situation par rapport à 2017**. En effet, 57% des communes contre seulement 20,3% en 2017 présentent un niveau global de traçabilité des transferts FADeC bon ou acceptable dans leur CA (dont 43% bon et 14% assez bon). Par contre, pour 18% des communes ce niveau est partiel ou insuffisant, et pour 22% de l'effectif, le niveau global de traçabilité des transferts FADeC est faible ou même inexistant. Les communes qui présentent un niveau global de traçabilité faible des transferts FADeC dans leur CA sont entre autres : Gogounou, Kérou, Matéri, Cobly, Abomey-Calavi, Toffo, Dassa, Glazoué, Dogbo, Klouékanmè, Bassila, Comè, Athiémé, Houéyogbé, Akpro-Missérété, Kétou, Abomey.

Suivant les conclusions des rapports d'audit, plusieurs communes doivent encore faire des efforts considérables en matière de respect du niveau de détail de la nomenclature prescrite par la note de cadrage avec la distinction des types FADeC (non affecté, affecté) et des sources (Ministères sectoriels contributeurs). En plus des difficultés relatives au niveau de détail des transferts dans le CA, il y a également le problème de discordance entre les montants transcrits dans le registre auxiliaire FADeC et ceux comptabilisés au CA (38% des communes pour lesquelles cette diligence a été effectuée).

Les autres transferts hors FADeC reçus par les Communes ont été convenablement retracés<sup>8</sup> dans les CA pour 51% de celles-ci (contre 15,2% en 2017) et partiellement pour 13% de l'effectif des communes pour lesquelles cette diligence a été effectuée. Par contre, dans 21%

---

<sup>7</sup> La traçabilité des transferts a été évaluée par rapport à trois critères à savoir : (1) le respect de la présentation détaillée et de la bonne comptabilisation des transferts aussi bien au niveau de la section de fonctionnement que d'investissement, conformément aux dispositions de la note de cadrage budgétaire y compris la distinction par type FADeC (non affecté, affecté) et par source (Ministères sectoriels contributeurs), (2) la bonne comptabilisation des autres transferts non FADeC au niveau de chacune des sections (fonctionnement, investissement) conformément aux dispositions de la note de cadrage, (3) la concordance entre les montants de transferts reçus et retracés dans le registre auxiliaire FADeC avec ceux comptabilisés dans le compte administratif.

<sup>8</sup> C'est-à-dire bien comptabilisés dans les rubriques prévues à cet effet aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

des communes concernées, ces transferts n'ont pas été retracés dans les CA dans les rubriques/comptes appropriés.

### **Au niveau des emplois desdites ressources (section dépenses du CA)**

**Le niveau de traçabilité des dépenses/emplois relatives aux transferts FADeC dans les comptes administratifs<sup>9</sup> est globalement très moyen.** En effet, 51% des communes affichent un niveau global de traçabilité dans les CA des dépenses/emplois sur transferts FADeC bon ou assez bon contre 47% pour lesquelles cette traçabilité est faible.

Les communes qui présentent un niveau global de traçabilité faible des dépenses/emplois sur transferts FADeC dans les CA sont notamment : Kandi, Ségbana, Kérou, Kouandé, Tanguiéta, Toucountouna, Matéri, Natitingou, Cobly, Abomey-Calavi, Allada, Kpomassè, Ouidah, Tori-Bossito, Kalalé, Tchaourou, Dassa, Savè, Dogbo, Klouékanmè, Toviklin, Bassila, Copargo, Ouaké, Bopa, Comè, Houéyogbé, Lokossa, Adjara, Adjohoun, Akpro-Missérété, Avrankou, Bonou, Zagnanado, Za-Kpota, Abomey.

Suivant les conclusions issues de l'analyse des rapports d'audit, la faible traçabilité dans le CA des dépenses/emplois est surtout liée à :

- la non-conformité de certaines annexes obligatoires relatives aux situations d'exécution des dépenses, notamment : l'état d'exécution des ressources transférées par l'Etat y compris les reports (situation conforme dans 36% des communes où la diligence a été faite), l'état des dettes de la commune (situation conforme dans 47% des communes où la diligence a été faite) ;
- le non établissement systématique de certaines annexes obligatoires au CA relatives à l'exécution des dépenses notamment d'investissement par plusieurs communes : (i) l'état d'exécution des projets d'investissement mettant en exergue ceux financés sur FADeC et autres transferts/subventions ( non disponible dans 36% des communes où cette diligence a été faite), (ii) l'état des dettes (non disponible dans 27% des communes où la diligence a été faite), l'état d'exécution des ressources transférées par l'Etat y compris les reports (non disponible dans 21% des communes où la diligence a été faite).

Par rapport à l'année 2017, la traçabilité des dépenses sur transferts FADeC s'est améliorée. En effet la quasi-totalité des CA sont assortis maintenant d'annexes même si c'est partiellement dans certains cas, contrairement à 2017 où 27,6% de communes disposent de CA sans aucune annexe présentant la situation détaillée des emplois/dépenses.

**En qui ce concerne la traçabilité des reports dans les CA<sup>10</sup>, elle demeure globalement faible ou insuffisante.** En effet 42% des communes disposent d'un niveau de traçabilité des reports dans le CA bon ou assez bon contre 56% pour lesquelles ce niveau est faible ou insuffisant. Les communes qui affichent un faible niveau de traçabilité des reports dans le CA sont entre autres : Kandi, Malanville, Ségbana, Boukombé, Kérou, Toucountouna, Matéri, Cobly, Abomey-Calavi, Kpomassè, Toffo, Dogbo, Klouékanmè, Copargo, Bopa, Comè, Akpro-Missérété, Avrankou, Porto-Novo, Zagnanado.

La faible traçabilité des reports est essentiellement liée, suivant les conclusions des rapports d'audit, au manque de cohérence/concordance entre les données de report figurant dans les

---

<sup>9</sup> La traçabilité des emplois/dépenses sur transferts FADeC a été évaluée, notamment par rapport à : l'existence de certaines annexes obligatoires et leur conformité (état des restes à recouvrer, état d'exécution des ressources transférées par l'Etat y compris les reports, état des dettes de la commune, l'état d'exécution des projets d'investissement mettant en exergue ceux financés sur FADeC et autres transferts/subventions.

<sup>10</sup> La traçabilité des reports a été évaluée par ra

différentes situations établies par la commune (au moins 40% des communes pour lesquelles la diligence a été faite) : situation des soldes contenue dans la note de présentation du CA, données de report figurant dans le CA et ses annexes (état des crédits d'investissement non engagés à reporter ou restes à engager, état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées ou restes à mandater), données de report arrêtées et présentées dans le rapport d'audit. Les communes dans lesquelles les données de report présentent des incohérences/discordances d'un document à un autre sont entre autres : Malanville, Tori-Bossito, Aplahoué, Athiémé, Ouinhi, Natitingou, Cobly, N'Dali, Sinenké, Klouékanmè, Covè, Ségbana, Kérou, Zè, Glazoué, Savè, Ouaké, Bopa, Comè, Zogbodomey, Abomey.

La note de présentation du compte administratif fait la situation des soldes sur les transferts FADeC avec le détail par source de financement pour 64% des communes contre 36,5% en 2017. Les communes dont la note de présentation ne fait aucun état de la situation des soldes sont entre autres : Banikoara, Malanville, Ségbana, Gogounou, Boukombé, Toucoun-touna, Matéri, Cobly, Abomey-Calavi, Kpomassè, Toffo, Dogbo, Klouékanmè, Copargo, Akpro-Missérétié, Avrankou, Porto-Novo, Zagnanado.

Au regard de tout ce qui précède, on peut conclure que **la traçabilité des ressources de transfert FADeC 2018, de leurs emplois ou des dépenses effectuées sur lesdites ressources ainsi que des reports au titre d'exercices antérieurs dans les comptes administratifs exercice 2018 des communes, demeure perfectible**. Toutefois, le résultat atteint en 2018 montre une évolution considérable de la traçabilité par rapport à 2017 notamment en ce qui concerne :

- la présentation détaillée des transferts dans les comptes administratifs (52% des communes) ;
- l'état annexe d'exécution des ressources FADeC transférées par l'Etat y compris les reports (disponible dans 61% des communes) ;
- le niveau de complétude des annexes obligatoires du CA relatives à la situation d'exécution des dépenses y compris les reports, notamment d'investissement (près de 62% des communes disposent de l'essentiel des annexes relatives au détail de la situation d'exécution des dépenses) ;
- l'élaboration systématique de note de présentation du CA (au moins 92% des communes) intégrant la situation des soldes y compris ceux du FADeC par source et les données de report (64% des communes).

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

Seulement 57% (contre 38% en 2017) des Maires ont transmis les documents de gestion à la CONAFIL au titre de la gestion 2018<sup>11</sup>. La transmission à la tutelle du point d'exécution des projets est faite par seulement 67% des Maires.

92% 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

---

<sup>11</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).

pas régulièrement (chaque mois) ces états sont ceux de Cotonou, Dogbo, Kalalé, Ségbana, Toucountouna et Zagnanado.

### **1.2.7 Classement des documents comptables et de gestion budgétaire**

La constitution au sein du Secrétariat de la PRMP d'un dossier complet par opération financée sur le FADeC s'améliore d'année en année. De 77% en 2016, ce taux est passé à 79% en 2017 et en 2018, 83% des Communes s'y sont conformées. 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 71% des Communes (contre 67% en 2017) ; 84% des C/SAF font un bon classement des documents financiers (idem en 2017).

Les problèmes relevés dans l'archivage concernent : le mauvais rangement dans les cartons et armoires, la mauvaise disposition des dossiers, l'insuffisance des meubles pour rangement, l'inexistence de disques durs et Anti-virus pour la sauvegarde et la sécurisation des données, l'incomplétude des documents financiers et pièces justificatives, la non-protection des ordinateurs par un mot de passe etc.

Des efforts se font pour doter les services des archives et de la documentation de local approprié et/ou d'agent qualifié.

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

Le support pour l'archivage des documents au sein des recettes perceptions reste à améliorer. Selon les investigations menées par les auditeurs en 2018, seulement 62% des RP disposent de matériels et supports de rangement plus ou moins acceptables. Un système d'archivage électronique existe dans la quasi-totalité des Recettes perceptions. Le classement des documents (support papier) reste encore perfectible dans une vingtaine de recettes perceptions.

Le résumé des principaux problèmes relevés par les auditeurs se présente comme suit : mauvais rangement dans les cartons et armoires, inexistence/insuffisance de boîtes à archives, mauvaise disposition des dossiers, inexistence de photocopieuse.

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

---

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

Au 31 décembre 2018, la quasi-totalité des communes disposait de PDC en vigueur. La majorité des projets entamés en 2018 sont issus des PDC 3<sup>ème</sup> génération ou 2<sup>ème</sup> génération encore en vigueur.

Les réalisations 2018 sur financement FADeC sont totalement inscrites dans les budgets d'investissement.

89% 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 cours de l'année 2018, les communes étaient autorisées à mettre en exécution sur financement du FADeC non affecté, tous les projets relevant des secteurs standards (éducation et santé), c'est-à-dire des secteurs dans lesquels des normes, standards ou plans types de constructions des infrastructures existent. Pour les secteurs non standards ou les ouvrages de grandes envergures (financement pluriannuel) elles devraient recueillir l'avis de non-objection du MDGL à travers les dossiers techniques des projets ou les rapports des études de faisabilité ou la preuve de l'autorisation du conseil communal pour le financement pluriannuel. Cette mesure introduite en 2018 par message radio et à travers la lettre de clôture de l'audit FADeC 2016, visait, entre autres, à garantir l'existence effective de documents, preuve de la conception des projets non standards (soit directement par les soins des DST/CST ou par des maîtres d'œuvre avec avis des services techniques déconcentrés compétents) avec la prise en compte de paramètres, normes et exigences techniques sectoriels nécessaires, avant leur mise en œuvre (lancement des Dossiers d'Appel d'Offres).

Même s'ils ne constituent qu'une infime partie des réalisations sur FADeC sur les cinq dernières années (-5% des réalisations), les résultats des audits successifs ont relevé l'existence d'ouvrages non fonctionnels, abandonnés, en cessation des travaux, présentant de malformations d'envergure ou d'infrastructures jugées surdimensionnées. L'analyse de ce constat des audits FADeC et des résultats des premiers Contrôles techniques externes (CTE) met en exergue, entre autres, le défaut ou la mauvaise conception des ouvrages d'envergure ou non standards, le non-respect de certaines normes ou exigences techniques de réalisation desdits ouvrages, la mauvaise estimation des besoins ou la mauvaise définition de la consistance des travaux en réponse aux besoins (*cas des travaux de construction des hôtels de villes et des bureaux d'arrondissement, des travaux d'aménagement de pistes, d'aménagement et d'exploitation de bas-fonds ou de périmètre hydro-agricoles, de construction d'ouvrages de franchissement, de construction d'infrastructures marchandes, de laboratoire, d'installation de panneaux solaires, de construction de forage, de château d'eau, d'adduction d'eau villageoise et de leur extension, etc.*).

Malgré cette mesure, en 2018, 1 898 marchés/contrats ont été conclus (contre 1 501 en 2017) dont 256 prestations intellectuelles (suivi, contrôles et études).

Sur les 1 898 réalisations engagées en 2018 :

- 1180 réalisations (62,17%) sont financées par le FADeC non affecté ;
- 718 réalisations (37,83%) sont financées sur FADeC affecté.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par secteur des réalisations sur financement FADeC engagées en 2018.

**Tableau 15** : Répartition des réalisations engagées en 2018 par secteur

SECTEUR	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
Administration Locale	2	1 440 810	274	4 745 933 416	276	4 747 374 226
Agriculture/Elevage/Pêche	75	1 616 654 639	13	97 953 756	88	1 714 608 395
Communication et NTIC	0	-	1	9 999 400	1	9 999 400
Culture et Loisirs	5	31 885 504	24	557 495 863	29	589 381 367
Eau	81	1 379 606 227	77	1 358 147 017	158	2 737 753 244
Energie/Réseau SBEE/Solaire/Groupe Elect.	1	1 430 000	23	436 252 751	24	437 682 751
Enseignements Maternel et Primaire	203	3 310 957 426	358	5 580 866 367	561	8 891 823 793
Enseignements Secondaire, Technique et Professionnel	5	127 986 182	2	39 448 538	7	167 434 720
Environnement et Assainissement	17	373 624 008	21	191 309 773	38	564 933 781
Equipements Marchands	20	356 681 794	143	2 052 446 899	163	2 409 128 693
Hygiène et Assainissement de Base	13	348 757 318	24	181 113 539	37	529 870 857
Jeunesse et Sport	29	28 080 859	6	99 435 255	35	127 516 114
Participation et Contrôle Citoyen	0	-	2	50 672 623	2	50 672 623
Pistes Rurales	93	1 411 477 663	91	1 521 066 221	184	2 932 543 884
Santé	156	3 091 245 058	55	712 350 271	211	3 803 595 329
Sécurité	0	-	10	137 205 068	10	137 205 068
Transfert aux Structures Infra et Inter Communales	0	-	8	54 350 565	8	54 350 565
Urbanisme et Aménagement	2	34 500 604	18	211 886 458	20	246 387 062
Voirie Urbaine	16	397 549 124	30	541 847 700	46	939 396 824
<b>Total</b>	<b>718</b>	<b>12 511 877 216</b>	<b>1180</b>	<b>18 579 781 480</b>	<b>1898</b>	<b>31 091 658 696</b>

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

Comme le montre le tableau 17 ci-dessous, les secteurs prioritaires (en termes de ressources engagées) n'ont pas grandement changé au cours des cinq (05) dernières gestions, comme le montre le tableau suivant même si le secteur de l'eau a fait son entrée dans les secteurs prioritaires en 2018 au détriment de la voirie urbaine

**Tableau 16** : Secteurs prioritaires des investissements FADeC des gestions 2013 à 2018.

SECTEUR	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Enseignements maternel et primaire	28,57%	27,54%	28,09%	30,98%	30,26%	35,89%
Administration locale	15,37%	19,20%	19,68%	14,48%	15,29%	13,82%
Santé	12,28%	12,21%	6,11%	6,37%	5,09%	6,73%
Pistes rurales	9,27%	8,82%	10,82%	12,39%	10,00%	9,55%
Eau	8,94%					
Voirie Urbaine		8,51%	4,32%	6,03%	4,88%	6,82%
Équipements marchands	7,75%	6,92%	11,18%	11,59%	10,80%	9,33%

Source : Synthèses nationales des audits 2013 à 2018 et données fournies par les Communes sur les réalisations 2018

Tous les autres secteurs ont ensemble mobilisé 17,88% des investissements.

Les nouveaux engagements effectués en 2018 par les communes sont orientés prioritairement sur :

- les constructions à hauteur 49,37% du total des montants engagements (contre 58% en 2017) ;
- les constructions et équipements : 15,89% (contre 9,72% en 2017) ;
- les réhabilitations/réfections : 10,72% contre 10% en 2017.

Les détails se présentent dans les tableaux ci-dessous.

**Tableau 17** : Répartition des réalisations engagées en 2018 par nature

NATURE	FADEC AFFECTE		FADEC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
Réhabilitation/Réfection	144	2 001 432 551	89	1 333 330 011	233	3 334 762 562
Projets Intercommunaux	1	60 000 000	6	48 884 255	7	108 884 255
Formation/Renforcement de Capacité	3	8 783 000	3	5 116 500	6	13 899 500
Etude/Contrôle/Suivi	62	299 894 543	194	616 253 154	256	916 147 697
Équipement/Acquisition/Fourniture	57	268 658 853	220	1 894 513 135	277	2 163 171 988
Entretien	95	1 545 654 847	6	56 738 860	101	1 602 393 707
Construction et Equipement	52	1 629 009 169	126	3 311 800 097	178	4 940 809 266
Construction	229	5 318 415 009	465	10 037 757 678	694	15 356 172 687
Aménagement/Travaux confortatifs	50	1 340 319 174	53	1 145 863 216	103	2 486 182 390
Autres Transferts en Capital	2	340 521	5	100 345 856	7	100 686 377
Autres Fonctionne-	23	39 369 549	13	29 178 718	36	68 548 267

NATURE	FADeC AFFECTE		FADeC NON AFFECTE		TOTAL	
	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT	NBRE	MONTANT
ment						
<b>TOTAL</b>	<b>718</b>	<b>12 511 877 216</b>	<b>1 180</b>	<b>18 579 781 480</b>	<b>1 898</b>	<b>31 091 658 696</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.

**Tableau 18** : Répartition des réalisations engagées en 2018 par type d'ouvrage

TYPE D'INFRASTRUCTURES/CONTRATS	NOMBRE	% NOMBRE	MONTANT	% MONTANT	PRIX MOYEN PAR TYPE D'INFRASTRUCTURE
Module de classe + bureau +magasin+ Équipements	89	3,32%	2 139 882 675	6,84%	24 043 626
Module de classe + Equipements	10	0,37%	233 963 647	0,75%	23 396 365
Module de classe + bureau+ magasin	145	5,41%	3 074 822 140	9,82%	21 205 670
Module de classe simple	29	1,08%	549 210 554	1,75%	18 938 295
Acquisition de tables bancs (marché passé)	133	4,96%	662 596 596	2,12%	4 981 929
Hangars de marché	80	2,99%	586 925 611	1,87%	7 336 570
Magasin de stockage	33	1,23%	643 717 008	2,06%	19 506 576
Bloc de boutique	66	2,46%	1 075 833 905	3,44%	16 300 514
Boucherie	8	0,30%	97 823 342	0,31%	12 227 918
Réalisation de Forages	208	7,76%	1 198 731 126	3,83%	5 763 130
Extension Adductions d'eaux villageoises	43	1,60%	487 853 331	1,56%	11 345 426
Adductions d'eaux villageoises	4	0,15%	480 726 590	1,54%	120 181 648
Installation de panneaux solaires	7	0,26%	25 628 240	0,08%	3 661 177
Extension électrique, branchement SBEE	10	0,37%	57 015 471	0,18%	5 701 547
Unité villageoise de santé (UVS) + Logement incorporé	24	0,90%	727 384 870	2,32%	30 307 703
Centre de santé/Dispensaires	29	1,08%	907 913 900	2,90%	31 307 376
Logement infirmier ou sage-femme	23	0,86%	558 265 298	1,78%	24 272 404
Bloc de latrine	86	3,21%	339 580 600	1,08%	3 948 612
Entretien des pistes	89	3,32%	1 262 983 235	4,03%	14 190 823
Ouverture, aménagement et réfection de pistes	61	2,28%	1 792 562 104	5,73%	29 386 264
Ouvrages de franchissement	89	3,32%	851 921 564	2,72%	9 572 152
Construction de Caniveaux	15	0,56%	573 453 062	1,83%	38 230 204

TYPE D'INFRASTRUCTURES/CONTRATS	NOMBRE	% NOMBRE	MONTANT	% MONTANT	PRIX MOYEN PAR TYPE D'INFRASTRUCTURE
Hôtel de Ville	5	0,19%	952 003 633	3,04%	190 400 727
Bureaux d'arrondissement	44	1,64%	1 317 696 607	4,21%	29 947 650
Extensions Bureaux Mairies	26	0,97%	715 041 438	2,28%	27 501 594
Autres bâtiments administratifs	11	0,41%	155 353 984	0,50%	14 123 089
Maison de jeunes et places de loisirs/sport	8	0,30%	403 940 400	1,29%	50 492 550
Aménagement, voirie et réseaux divers	22	0,82%	318 737 724	1,02%	14 488 078
Aménagement Hydroagricole	31	1,16%	875 755 823	2,80%	28 250 188
Etudes/Suivi et Contrôles marchés	279	10,41%	807 367 215	2,58%	2 893 789
Clôtures	92	3,43%	1 361 390 741	4,35%	14 797 725
Réfections / Réhabilitations diverses	499	18,62%	3 424 764 467	10,94%	6 863 255
Acquisition et équipement divers	197	7,35%	1 455 189 137	4,65%	7 386 747
Autres infrastructures	64	2,39%	539 601 178	1,72%	8 431 268
Autres	79	2,95%	466 828 717	1,49%	5 909 224
Contrepartie financière/Allocation/Frais divers	42	1,57%	182 914 443	0,58%	4 355 106
<b>Total</b>	<b>2 680</b>	<b>100%</b>	<b>31 305 380 376</b>	<b>100%</b>	<b>24 490 192</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 2018 se présente comme suit.

**Tableau 19 :** Niveau d'avancement (au 31 décembre 2018) des réalisations en cours en 2018

NIVEAUX D'EXECUTION	MARCHES NON SOLDES AU 31/12/2017	MARCHES CONCLUS EN 2018	TOTAL DES REALISATIONS EN COURS EN 2018	POURCENTAGE
Travaux en cours	201	887	1088	32,21%
Cessation de travaux	58	5	63	1,87%
Travaux abandonnés	52	2	54	1,60%
Réception provisoire	824	813	1637	48,46%
Réception définitive	345	191	536	15,87%
<b>TOTAL</b>	<b>1481</b>	<b>1898</b>	<b>3378</b>	<b>100,00%</b>

Source : Traitement des données de l'échantillon

On retient que pour la gestion 2018, les réalisations réceptionnées (provisoirement et définitivement) représentent 64,33% soit environ deux tiers des réalisations en cours.

En ce qui concerne les travaux abandonnés, ils représentent 1,60% du total des réalisations en cours en 2018. Deux (2) chantiers démarrés en 2018 ont été abandonnés au cours de l'année contre 7 en 2017, et 5 sont en cessation de travaux. Sur les 1 481 réalisations démarrées avant 2018, 52 sont en situation d'abandon et 58 sont jugées en état de cessation. Il s'agit d'une situation qui mérite une attention particulière de la part du Secrétariat Permanent de la CONAFIL.

**Tableau 20:** Liste des chantiers démarrés en 2018 et abandonnés ou en 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
Adja-Ouèrè	Réhabilitation de la gare routière d'Ikpinle	21/11/2018	8 494 655	Cessation de travaux
Adjohoun	Travaux de réalisation de cinq forages équipés de pompes à motricité humaine.	25/07/2018	23 487 900	Cessation de travaux
Bopa	Contrôle et surveillance des travaux d'aménagement de la piste Possotome-Gbedjewa avec la construction de 500 mètres linéaires de caniveaux à dalles amovibles dans l'arrondissement de Possotome.	16/01/2018	957 924	Cessation de travaux
Ifangni	Travaux de réfection d'un module de trois salles de classe à l'école primaire publique d'Akadjaja Kpodovi Gbodje (lot n° 2)	17/04/2018	6 623 175	Cessation de travaux
Ifangni	Travaux de réfection de deux	17/04/2018	14 428 400	Travaux aban-

COMMUNES	INTITULE DU MARCHÉ (CONTRAT, BON DE COMMANDE, ACCORD, CONVENTION...)	DATE DE SIGNATURE	MONTANT TOTAL MARCHÉ (MONTANT TOTAL TTC)	SITUATION D'EXECUTION
	modules de trois salles de classe avec bureau-magasin à l'école primaire publique d'Igolo groupe a (lot n° 1)			donnés
Porto-Novo	Fourniture de tables-bancs à deux places au profit des EPP de Porto-Novo (lot1)	08/01/2018	3 835 000	Travaux abandonnés
Sô-Ava	Réalisation des travaux complémentaires et confortatifs sur la passerelle de Vekky Nouvi	08/06/2018	4 983 966	Cessation de travaux

Source : Rapports d'audit des Communes citées

Les raisons qui justifient ces abandons ou arrêts de travaux sont en résumé, entre autres, dues :

- à une faible surface financière de certains entrepreneurs adjudicataires de certains marchés ;
- à un autre problème de l'entrepreneur (indisponibilité, etc.) ;
- à une suspension à la suite de l'arrêt du financement FADeC du fait de l'inéligibilité de la réalisation ;
- au non-paiement du décompte à temps à l'entrepreneur ;
- à l'inaccessibilité à certains sites.

#### 2.4 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES

L'examen des 1 898 réalisations engagées en 2018 sur l'ensemble du territoire fait ressortir que 04 sont inéligibles sur FADeC non affecté investissement, soit un taux d'inéligibilité de 0,21% contre 0,8% en 2017. On constate donc une nette diminution des réalisations inéligibles.

Le montant total des dépenses inéligibles est de 38 099 701 FCFA pour les 04 réalisations concernées, soit un taux de 0,12% du montant total des dépenses engagées en 2018 contre 88 908 620 FCFA pour les 12 projets concernés en 2017, (0,64% du montant total des dépenses engagées en 2017).

**Tableau 21:** Réalisations inéligibles engagées sur FADeC non affecté en 2018

COMMUNES	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	OBSERVATIONS
Aplahoué	Travaux de réhabilitation du bâtiment devant abriter le poste avance de gendarmerie de Godohou	2 299 442	Hors compétence communale
Aplahoué	Travaux de réhabilitation du bâtiment abritant le commissariat central de la ville d'Aplahoué	22 960 239	
Aplahoué	Travaux de réhabilitation du bâtiment devant abriter le poste avance de la gendarmerie de Lonkly	7 189 000	

COMMUNES	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	OBSERVATIONS
Kouandé	Travaux de réfection des bâtiments administratifs	5 651 020	Bâtiment loué auprès d'un privé.

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).

### 2.5.1 Niveau de fonctionnalité des infrastructures réceptionnées

Au titre de 2018, le taux de fonctionnalité des infrastructures achevées et réceptionnées est de 94% contre 89% en 2017. À fin 2018, cinquante-huit (58) réalisations ayant fait l'objet de réception sont restées ou jugées non fonctionnelles dans 34 communes (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 22:** Infrastructures jugées non fonctionnelles après la réception provisoire ou utilisées à d'autres fins.

Départements	Communes	Intitulé du marché
Alibori	Kandi	Travaux d'achèvement de construction d'une paillote, de banquettes et pose de bordure de délimitation dans le cadre du projet d'aménagement du site touristique de SOSSO
Alibori	Kandi	Construction d'un module de 3 salles de classes construit avec bureau et magasin et latrines à l'EPP Donwaribé
Alibori	Malanville	Construction de deux maternités isolées y compris logement incorporé dans le centre de santé de Kantro et dans le centre de santé de Kotchi
Atacora	Boukombé	Travaux d'un périmètre maraîcher d'un (01) hectare à Kouwéta-koungou
Atacora	Matéri	Construction de l'hôtel de ville de Matéri
Atacora	Natitingou	Construction d'une maison des jeunes à Perma
Atacora	Toucountouna	Fourniture et installation des systèmes de pompage solaire aux AEV de Wansokou et de Boribansifa
Atlantique	Kpomassè	Construction de modules de cabines de latrines dans les EPP de Dékanmè, Nougboyifi, Gboho et Telekoe-Ahouya
Atlantique	Ouidah	Construction de cabines de latrines et le magasin dans le marché d'Aïdjèdo (2è arrondissement) objet du marché n°5/160/CO/SG/PRMP/SPRMP du 12/01/2018
Borgou	N'Dali	Branchement de l'adduction d'eau villageoise de Ouénou au réseau électrique de la SBEE
Borgou	Nikki	Réalisation d'un forage équipé de pompe à motricité humaine à Kassakpéré dans l'arrondissement de Sérékali
Borgou	Pèrèrè	Travaux de la réfection de l'EPP de TROUBE dans l'arrondissement GNINSY
Borgou	Pèrèrè	Construction d'une maternité isolée avec logement de la sage-femme incorporée plus deux douches et deux latrines au centre de santé de BONROU dans l'arrondissement de SONTOU.

Départements	Communes	Intitulé du marché
Borgou	Sinendé	Implantation d'un forage sur le site maraîcher de Séropkarou à Sèkèrè
Borgou	Tchaourou	Construction d'une unité de transformation de cossettes d'igname et de manioc en farine à TCHAOUROU
Collines	Bantè	Construction de l'unité villageoise de santé à BANON dans l'arrondissement d'AKPASSI
Collines	Glazoué	Construction de l'unité villageoise de santé de Haya dans l'arrondissement de Gomé
Collines	Savè	Construction d'un magasin de stockage au village de Boubou dans l'arrondissement du Plateau
Collines	Savè	Construction d'un bloc de toilettes publiques érigées au marché central
Collines	Savè	Réalisation de deux (02) bacs à ordures à la mairie de Savè
Couffo	Aplahoué	Fourniture de matériels d'assainissement pour la gestion des déchets dans la ville d'Aplahoué et d'Azovè dans la commune d'Aplahoué
Couffo	Aplahoué	Travaux de construction de maternité isolée à Gbakonou dans la commune d'Aplahoué
Couffo	Aplahoué	Travaux de construction de maternité isolée de Datcha dans la commune d'Aplahoué
Couffo	Aplahoué	Travaux de réhabilitation du bâtiment devant abriter le poste avance de la gendarmerie de Lonkly dans la commune d'Aplahoué sur financement FADeC non affecté 2016
Couffo	Dogbo	Construction du logement de sage-femme de Foncomè - Kodji dans l'arrondissement de TOTA
Couffo	Dogbo	Construction du logement de sage-femme d'Agnavo dans l'arrondissement de DEVE
Couffo	Klouékanmè	Construction de la maternité isolée à Gbowimè dans l'arrondissement de Lanta
Couffo	Lalo	Construction du magasin de stockage de produits agricoles dans le marché de Hlassamé
Couffo	Toviklin	Construction de dalots sur la rivière de TCHANKOUE-AGBOZOHOUJJI
Donga	Bassila	Acquisition de mobiliers (350 chaises, 12 fauteuils, 5 tables) et de matériels de sonorisation (8) au profit des centres de jeunes des arrondissements de Bassila, Manigri, Pénésoulou et Alédjo.
Donga	Bassila	Acquisition de divers matériels au profit du service de l'information (appareils photo professionnel, caméscope DV CAM 50 X 25 Mps, tablette android Tab 5, 2 Go RAM, mémoire 16Go, carte d'acquisition vidéo (externe USB), du service informatique (souffleur, caisse à outils maintenance informatique et réseau), du service technique ((caisse à outils électricité, échelle V/escarbot 2,5 m, régulateurs de tension 5 KVA, du service financier (coffres forts électronique digital ESD 105 A)
Donga	Copargo	Réhabilitation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Singré
Donga	Copargo	Réalisation d'une borne fontaine
Donga	Ouaké	Construction de quatre (04) salles d'hospitalisation au CS de Sèmèrè
Mono	Comè	Travaux de construction d'une aire d'abattage
Mono	Comè	Travaux de construction de la maternité de TOLLI

Départements	Communes	Intitulé du marché
Ouémé	Avrankou	Construction du marché de Houédakomè dans l'arrondissement d'Avrankou
Ouémé	Dangbo	Construction de la maternité isolée de Mondotokpa plus un module de deux (2) douches et de deux (2) latrines
Ouémé	Dangbo	Construction d'une maternité isolée au Centre de Santé de GLA-HOUNSA
Ouémé	Dangbo	Construction d'une maternité isolée à Honmè
Ouémé	Dangbo	Construction d'une maternité isolée sur pilotis, d'une passerelle et d'une cabine de deux douches et de deux (2) latrines au Centre de Santé de Kodonou
Ouémé	Dangbo	Construction d'un logement sage-femme au Centre de Santé KODONOU
Ouémé	Dangbo	Construction du logement sage-femme au centre de santé de Zounguè-Tokpa
Ouémé	Dangbo	Construction partielle de la clôture du centre de santé de KODONOU
Ouémé	Dangbo	Construction partielle de la clôture du centre de santé de MONDOTOKPA
Ouémé	Dangbo	Construction de la clôture du centre de santé ZOUNGUE TOKPA
Ouémé	Dangbo	Travaux de construction de la maternité, d'un module de deux douches et de deux latrines au centre de sante de Zoungue-Tokpa ;
Ouémé	Dangbo	Travaux de construction du logement sage-femme au centre de sante de Zoungue-Tokpa
Plateau	Kétou	Construction d'un marché de six (6) hangars à six (06) places à EF-FEHOUTE
Zou	Agbangnizoun	Réalisation de deux (02) Postes d'Eau Autonomes dans les Arrondissements de Sahè et de Lissazounmè (FADeC 2017)
Zou	Agbangnizoun	Acquisition de matériels de bureau pour le compte du Centre Informatique de la Mairie (FADeC non affecté 2018)
Zou	Agbangnizoun	Constructuin de deux (02) modules de quatre (04) boutiques à la maison des jeunes d'Agbangnizoun
Zou	Bohicon	Construction de l'arrondissement central de Bohicon II et d'Agongointo
Zou	Djidja	Construction du centre des jeunes et Loisirs de Setto
Zou	Ouinhi	Construction du dispensaire isolé au centre de santé de HOUEDJA
Zou	Ouinhi	Réhabilitation du bâtiment administratif pour abriter la Recette Perception de Ouinhi
Zou	Zagnanado	Construction du logement de la Sage-Femme de Banamè
Zou	Za-Kpota	Construction d'un module d'une salle de classe à Adawémè

*Source : Rapports d'audit des Communes citées*

Les raisons qui justifient la non fonctionnalité de ces réalisations sont entre autres, le défaut d'équipement, le manque ou l'inexistence du personnel, la négligence de l'administration communale et la mauvaise estimation des besoins.

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

### 2.5.2.1 Contrôle périodique des travaux

L'effectivité des contrôles périodiques des infrastructures en cours d'exécution est matérialisée par 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 80% des Communes en 2018 contre 85% en 2017.

La preuve du contrôle effectif, du suivi régulier des infrastructures fait cependant défaut ou présente des insuffisances dans certaines communes telles que Kandi, Kalalé, Kpomassé, Natitingou, Sinendé, Savè, Bantè, Dogbo, Lalo, Copargo, Houéyogbé, Adja-Ouèrè, Sakété, Pobè et Zagnanado.

Environ 83% des communes dans lesquelles les DST/CST ont affirmé être seuls, font recours à des contrôleurs indépendants pour le contrôle des ouvrages. Pour les autres, les DST/CST disent en assurer eux-mêmes le contrôle.

### 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 ont relevé les malfaçons ci-après :

**Tableau 23** : Typologie des malfaçons et autres problèmes constatés lors des visites

N°	NATURE DES MALFAÇONS / DEFAILLANCES	QUELQUES EXEMPLES
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
2	Problème d'étanchéité au niveau des dalles et murs	Infiltrations d'eau dans les dalles,
		Inondation avec Stationnement d'eau dans le marché
		Murs verdâtres du fait de l'infiltration permanente d'eau
3	Toiture mal réalisée	Mauvaise qualité des éléments de couvertures (feuilles de tôle, tuile, ...)
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,
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
6	Finition, Entretien et autres	Mauvaise qualité de finition des ouvrages,

N°	NATURE DES MALFAÇONS / DEFAILLANCES	QUELQUES EXEMPLES
		Mauvais entretien des ouvrages Dégradation des infrastructures, Envahissement des mauvaises herbes sur les ouvrages réceptionnés Dégradation des voies Lavabos bouchés
	Non concordance des matériaux prévus	Réalisation de la faitière en bac au lieu de tuiles Non-uniformité des ouvrages destinés aux bénéficiaires Mauvaise qualité de peinture Effritement des arrêtes des marches Fissures légères

*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. Même si toutes les 77 communes ont pris l'habitude de procéder à l'authentification des réalisations par les marquages qui y sont faits, il n'en demeure pas moins qu'il existe dans des communes quelques réalisations sans marquage ou avec des marquages ne faisant pas apparaître de manière lisible la source de financement et bien d'autres informations utiles. Ainsi, en 2018, 63% des Communes<sup>12</sup> ont entièrement respecté cette disposition en marquant toutes les réalisations visitées (52% en 2017). Il devient impératif de préciser aux Maires les informations minima que le marquage doit comporter.

<sup>12</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

---

L'exercice budgétaire 2018, a été caractérisé par l'application de deux lois relatives au code de passation des marchés publics. Il s'agit de :

- la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et de délégation des services publics en République du Bénin et ses décrets d'application (« CMPDSP 2009 »)
- loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin et ses différents décrets d'application adoptés le 13 juin 2018) (« CMP 2017 »)

En effet, conformément aux dispositions de l'article 152 de la loi 2017-04 du 19 octobre 2017, les marchés publics dont la procédure de passation a été initiée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017, mais qui ont été notifiés après l'entrée en vigueur de celle-ci, demeurent soumis aux règles en vigueur au moment de la passation (c'est à dire loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et de délégation des services publics en République du Bénin et ses décrets d'application (« CMPDSP 2009 »).

Cependant, les Décrets d'application de la nouvelle loi ayant été pris seulement le 13 juin 2018, le présent audit a vérifié dans quelle mesure les communes ont appliqué les nouvelles dispositions concernant la passation des marchés publics, la mise en conformité des organes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018.

Le présent chapitre présentera par chaque sous-chapitre un résumé des nouvelles dispositions, les constats faits sur la mise en application des deux lois. Un accent sera mis sur le début de la mise en application effective de la nouvelle loi par les autorités contractantes communales et la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions.

#### 3.0 Mise en application de la nouvelle loi.

Nouveautés de la nouvelle loi : Deux (02) nouveaux principes se sont ajoutés aux trois (03) existants : le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition et le principe de reconnaissance mutuelle.

En 2018, 24 communes sur les 77 ont passé au moins un marché selon les dispositions de la nouvelle loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 et ses décrets d'application. Dans une large majorité, les procédures de passation de ces marchés ont démarré dans le dernier trimestre de l'année 2018. C'est-à-dire que les autorités contractantes communales ont démarré un début de mise en œuvre de la nouvelle loi courant dernier trimestre 2018. Cette situation s'explique par certains facteurs majeurs. Il s'agit de :

- la non mise à disposition à temps des autorités contractantes des dossiers types (DAO- DC-DRP rapports etc..) par l'ARMP ;
- la mise en place tardive des nouveaux organes conformément aux nouvelles dispositions ;
- défaut d'internalisation des nouvelles dispositions réglementaires avant leurs mises en application.

### 3.0 Modes de passation.

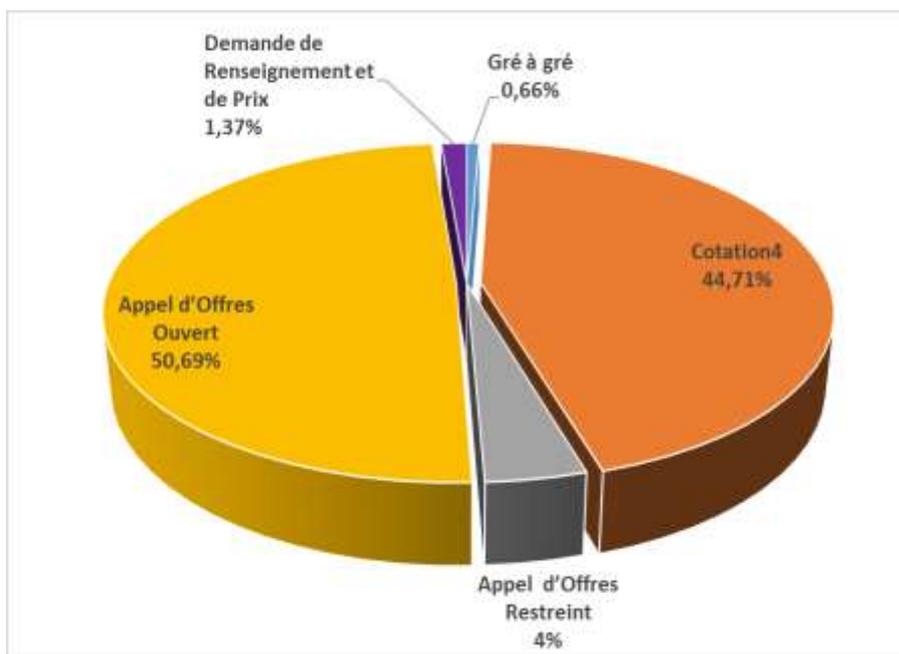
Nouveautés de la nouvelle loi : Apparition de nouveaux modes dans l'environnement de passation des marchés publics. Il s'agit : de la procédure de sollicitation des prix : composé de la demande de renseignement et de prix (DRP) et de la demande de cotation et les seuils de dispenses.

Considérant les deux lois relatives à la passation des marchés publics en application pendant l'exercice budgétaire 2018 ; les communes ont passé au total 1823 marchés qui correspond à un engagement de 31.091.093 736 FCFA. Parmi les différents modes de passation prévus par les dispositions réglementaires, quatre modes sont généralement utilisés par les autorités contractantes communales. Il s'agit de l'Appel d'Offres Ouvert (AOO) l'Appel d'Offres Restreint (AOR), la Demande de Renseignement et de Prix, la Demande de Cotation et le Gré à Gré.

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

- 899 marchés sont passés suivant la procédure d'Appel d'Offres Ouvert soit un taux de 49,31% ;
  - 25 marchés suivant la procédure de Demande de Renseignement et de Prix soit un taux de 1,37% ;
  - 815 marchés suivant la procédure de Demande de Cotation soit un taux de 44,71% ;
  - 01 marché suivant la procédure de Gré à Gré soit un taux de 0,66% ;
  - 72 marchés suivant la procédure d'Appel d'Offres Restreint, soit un taux de 3,95%.
- Au total 18 communes sont concernées : Bonou-Bopa-Dangbo-Djakotomey-Djidja-Grand-popo-Kandi-klouékanmé-Lalo-Lokossa-Malanville-Savalou-Sémé-Kpodji-Zakpota-Zogbodomey-Aplahoué-Adjarra- Kérou. Notons que les diligences à observer pour ce mode de passation ne sont pas toujours de mise par les autorités contractantes communales (il s'agit de recueillir en outre l'avis préalable de la DNCMP). Il est recommandé une mission de contrôle technique externe sur ce mode de passation.

**Figure 3 :** Répartition des marchés passés en 2018 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

##### Nouveautés de la nouvelle loi

- élaboration du plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics : à partir de Septembre de l'année n-1 ;
- validation du plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics : à partir de l'actualisation du projet de plan en tenant compte des aménagements opérés par le Conseil communal dans le cadre de l'adoption du budget communal.
- transmission du plan annuel de passation des marchés publics à la DNCMP ou DDCMP pour publication : Après l'adoption du budget par l'organe délibérant et son approbation par l'autorité de tutelle.
- le plan est révisable mais chaque révision doit respecter toutes les exigences pour sa validation ;

Conformément à la réglementation en vigueur en la matière, les Personnes Responsables des Marchés Publics au niveau des communes sont tenues d'élaborer et faire valider par la CCMP le plan prévisionnel de passation des marchés publics. Il est ensuite transmis à la DNCMP sous forme de plan annuel de passation des marchés publics pour sa publication après l'approbation du budget communal.

Pour l'exercice budgétaire 2018, les constats suivants ont été faits :

- 100% des communes ont élaboré et validé leur PPM par la CCMP. Cependant, seulement 66% l'ont fait dans les délais réglementaires ;
- 100% des communes ont publié leurs PPM sur le SIGMAP, le portail électronique des marchés publics du Bénin ;
- tous les marchés passés par les communes surtout ceux sur les ressources FADeC sont préalablement inscrits aux PPM à l'exception de la commune de Toucountouna où il a été relevé deux marchés passés et non inscrits au PPM (marché n°61 2/18 28 /MCT/SG/SAF/SPRMP/ST/2018 du 27/11/2018 de F CFA 4 472 000 relatif à la fourniture de matériels au profit des arrondissements, guichet unique, et du centre de transformation dans la commune ; puis le marché n°61-2/18-16/MCT/SG/SAF/SPRMP/ST/2018 du 30/04/2018 de F CFA 50 997 000 relatif aux travaux de réhabilitation de la piste Moussoumoudé-Tampégré sur une linéaire de 5,300 km.).
- aucune commune n'a actualisé son PPMP après la prise du décret n°2018\_231 du 13 juin 2018 portant procédures d'élaboration des PPMP et la mise à disposition de l'ARMP du canevas type.

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

##### Nouveautés de la nouvelle loi

- l'obligation d'inscrire dans le plan de passation tous les projets quels que soient leurs montants, est désormais imposée aux autorités contractantes par l'article 23 alinéa 4 de la nouvelle loi ;
- les acquisitions de moins de 2 000 000 de francs CFA hors taxes ne sont pas concernées (article 8 de la loi et article 5 décret fixant les modalités des procédures simplifiées) ;

- les seuils marquant les limites de compétences aussi bien des Cellules de Contrôle des Marchés Publics au niveau des Communes que des Délégations Départementales de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP) sont précisés (voir articles 9 et 10 du décret n°2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils).

Considérant les dispositions réglementaires relatives aux deux lois du code de PM en vigueur au cours de l'exercice 2018, les seuils de passation des marchés ont été respectés dans 97% des communes. Les communes de Glazoué et Aguégoués ont eu recours au saucissonnage de quelques 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

#### Nouveautés de la nouvelle loi :

En ce qui concerne le contrôle des procédures, l'expression « *direction nationale de contrôle des marchés publics compétente* » n'est plus systématiquement reconduite. Elle est remplacée par : « *organe de contrôle compétent* » pour prendre en compte certaines compétences des Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP).

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

Au total au cours de l'exercice 2018 ; sur 31. 091. 093 736 FCFA engagés, les recours à la DNCMP pour le contrôle a priori et l'approbation n'ont été effectifs que sur 3 365 109 295 d'engagement soit 10,82% du montant total engagé au cours de l'exercice.

Les communes concernées sont consignées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 24: 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 2018 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 2018 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
	<b>TOTAL</b>	<b>3 365 109 295</b>

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

Pour les autres marchés en dehors des demandes de cotation et les seuils de dispense (Cf. la nouvelle loi 2017) le contrôle a priori et l'approbation ont été effectués par la CCMP sur 5 498 548 917 des montants engagés soit 17,55%. Ce contrôle a été complètement effectif dans 97% des communes, mais partiellement dans les communes de Bassila et de Natitingou.

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

#### Nouveautés de la nouvelle loi :

- les délais de publication de 30 à 45 jours n'ont pas été modifiés pour les appels d'offres ; l'innovation est relative aux supports de publication dont désormais le journal des marchés publics ou le quotidien de service public en l'occurrence la Nation ;
- mais en ce qui concerne les DRP et les DC, la publication est faite par affichage dans les locaux de la Commune et au niveau de la Préfecture pendant :
  - dix (10) jours ouvrables pour les DRP ;
  - cinq (05) jours ouvrables pour les DC.
- en cas d'insuffisance de plis, obligation de relancer pendant trois (03) jours calendaires pour les DRP mais obligation de relancer jusqu'à l'obtention de trois (03) plis pour les DC ;
- les dossiers ne sont pas vendus mais mis gratuitement à la disposition des candidats.

En cas de recours à une procédure exceptionnelle, les délais de publication sont précisés ; ces délais ne sauraient être inférieurs à 15 jours calendaires.

La vérification du respect des règles relatives à la publicité des marchés publics passés par les autorités contractantes communales a été effectuée en considérant la loi 2009 pour les marchés passés selon les anciennes dispositions réglementaires et la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 pour les marchés passés selon les nouvelles dispositions.

On constate généralement que le respect des différentes règles relatives à la publicité n'est pas uniforme dans l'ensemble des communes. En effet :

- sur les 100% des marchés échantillonnés passés par la procédure d'appel d'offre ouvert, les avis d'Appel d'Offres (échantillon) ont été publiés sur le site SIGMAP seulement dans 71% des communes. Les communes qui ne l'ont pas fait systématiquement sont : Kandi ; Karimama, Malanville ; Gogounou ; Kouandé ; Toucountouna, Matéri ; Allada ; Ouidah ; Tori-Bossito ; Toffo ; Parakou ; Ouaké, Bopa, Comé, Agbangnizoun et Bohicon ;
- conformément à la nouvelle réglementation (loi 2017), sur 100% des marchés échantillonnés passés par la procédure d'appel d'offres ouvert, seulement 69% des communes ont publié les avis d'appel d'offres dans le JMP ou "la Nation" et sur le SIGMAP ;
- sur les marchés constituant l'échantillon ; dans 16 Communes, il y a eu changement de la date ou de l'heure d'ouverture des offres conformément à celle inscrite dans l'avis d'appel d'offres, mais seulement 75% de ces Communes ont informé les soumissionnaires de ces changements ;
- 41% 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. Elle n'est effective que dans 11% des communes (Kérou,

Kpomassè, Zè, Ouessè, Adjohoun, Akpro-Misséréti, Ouinhi, Abomey) pour les marchés échantillonnés pour les avis provisoires ; et pour l'attribution définitive elle ne l'est que dans la commune de Ouessè soit 1.30% des communes. En effet les communes éprouvent des difficultés réelles pour l'exploitation des modules dédiés à la publication des avis provisoires et définitives sur le SIGMAP ;

Aussi conformément aux dispositions de la nouvelle loi (n° 2017-04 du 19 octobre 2017) la publication des avis d'attribution provisoire et définitive dans le JMP et « La Nation » n'est pas encore une réalité. En effet, les Communes continuent d'afficher ces avis au niveau des tableaux d'affichage des mairies.

Sur l'ensemble des marchés échantillonnés, les avis d'appel à candidature relatifs aux Demandes de Renseignements de Prix (DRP) ont été affichés :

- à la Mairie dont les preuves d'affichages sont disponibles dans les 95,65% des communes ;
- à la Préfecture dont les bordereaux de transmissions avec décharge sont disponibles dans 88,41% des communes ;
- aux Chambres des Métiers dont les bordereaux de transmission avec décharge disponibles dans les 60% des communes.

Quant aux demandes de cotation les preuves d'affichage des avis sont disponibles dans toutes les communes.

les soumissionnaires non retenus sont informés systématiquement. Les preuves existent par écrit dans 76% des Communes en considérant les marchés échantillonnés comme en 2017. Cependant les décharges des soumissionnaires non retenus sont rarement disponibles du fait que ces soumissionnaires ne viennent pas souvent les chercher.

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

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

Les dossiers d'appel d'offres, dossiers de Demande de Cotation et de Demande de Renseignement des Prix contenus dans l'échantillon, passés selon les dispositions de la nouvelle loi sont conformes à 100% au modèle de l'ARMP dans toutes les communes.

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

Conformément aux dispositions de l'ancienne loi n°2009-02 du 07 août 2009, (l'article 54 du CDMDSP), l'avis d'appel d'offres comporte les informations nécessaires base échantillon dans 89% des Communes contre 83% en 2017. Elle n'est pas systématiquement respectée pour tous les marchés échantillonnés notamment dans les communes de : Kalalé, Sô-Ava, Kérou, Natitingou, Klouékanmè, Copargo, Agbangnizoun et Zogbodomey. Cette irrégularité est due aux principaux critères d'évaluation des offres et de qualification qui sont incomplets.

Tous les avis d'appel d'offres des marchés de l'échantillon passés suivant les dispositions de la nouvelle loi (n° 2017-04 du 19 octobre 2017 art 58) dans 100% des communes comportent toutes les informations nécessaires.

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

Conformément aux dispositions de l'ancienne loi n°2009-02 du 07 août 2009 (art 75-76) et celle de la nouvelle loi n° 2017-04 du 19 (art 79 et 80.),

- dans 97% des Communes pour les marchés échantillonnés, les dates et heures de dépôt des offres consignées dans le registre spécial de réception des offres sont conformes à celles transcrites sur les PV d'ouverture. Les divergences entre les heures de dépôts consignées dans le PV et celles contenues dans le registre spécial sont rencontrées dans les communes de : Bantè-Pobè-Dangbo ;
- le registre spécial de réception des offres était à jour au moment de passage des auditeurs (Août 2019) dans 91,92% des communes. Les communes dont les registres ne l'étaient pas sont : Sinendé- Porto-Novo- Bohicon ;
- la vente des DAO contre récépissé n'est effective que dans 93% des communes. Cette bonne pratique n'est pas encore effective dans les communes de : Kandi, Aplahoué, Aguégoués, Adja-Ouèrè, Zagnanado, Djougou ;
- les informations minimales requises dans ces PV sont renseignées dans 76% des Communes pour les marchés échantillonnés. En général les informations manquantes sont relatives aux délais de réalisation et la présence ou l'absence de garantie de l'offre ;
- les mesures de prévention des offres (les pages des offres originales paraphées par les personnes habilitées), ne sont respectées que dans 83% des communes. Elles ne sont pas encore effectives dans les communes de : Kouandé, Natitingou, Lalo, Athiémé, Lokossa, Adja-Ouèrè et Agbangnizoun ;
- dans l'ensemble des communes et considérant les marchés échantillonnés, les attributaires ont fourni des pièces éliminatoires. Ces pièces sont valides dans 97% des communes. Le tableau d'ouverture des offres est exhaustif dans presque toutes les communes par rapport aux pièces constitutives des offres.

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

Considérant les dispositions des deux lois en vigueur au cours de l'exercice sous revu (cf. art. 8 CMPDSP 2009 et cf. art. 88 CMP), la vérification de la conformité et de la régularité du procès-verbal d'attribution des marchés n'est établie que dans 76% des Communes base échantillon, contre 78% en 2017. Il est souvent omis sur ces PV les éléments permettant l'établissement du marché (objet, prix, délai, part en sous-traitance, variantes prises en compte) et les soumissionnaires exclus ainsi que les motifs de rejet. Cependant, cette situation sera résorbée par l'utilisation des canevas type mis à disposition par l'ARMP.

Toutefois, les PV d'attribution sont signés par les Personnes Responsables des Marchés Publics dans 83 % des communes (base échantillon) contre 88 % en 2017. Les communes où les PV d'attribution provisoire sont signés par les personnes non-habilitées sont : Adjara, Adjohoun, Sèmè-Podji et Adja-Ouèrè. Cette situation devrait être relevée par les CCMP au risque de faire annuler la procédure.

### 3.1.6 Approbation des marchés par la tutelle

Conformément aux dispositions de l'ancienne loi n°2009-02 du 07 août 2009, (l'article 91 du CDMDSP) :

- les marchés ont été approuvés par le Préfet avant leurs notifications aux attributaires dans 97,97% des communes (base échantillon). Cette disposition n'est pas systématiquement respectée dans les communes de Gogounou, Bassila, Sakété ;
- la preuve de l'approbation de la tutelle est disponible dans 99,26% des communes (base échantillon). Seule la commune de Natitingou déroge à cette règle.

Conformément aux dispositions de la nouvelle loi 2017-04 portant CMP art 91 et les décrets n°2018-228 du 13 juin 2018 :

- les marchés passés par AO et DRP ont été approuvés par le Préfet avant leurs notifications aux attributaires dans 100% des communes (base échantillon) ;
- la preuve de l'approbation de la tutelle est disponible dans 100% des communes (base échantillon).

### 3.1.7 Respect des délais de procédures.

Conformément aux dispositions de l'ancienne loi n°2009-02 du 07 août 2009, (l'article 60 du CDMDSP) :

En considérant l'ensemble des marchés passés par procédures d'appel d'offres en 2018, les délais de procédure sont globalement respectés dans 48% des Communes et partiellement dans 45,95% d'elles. Ces délais ne sont pas respectés dans les communes de : Djougou, Adjohoun, Porto-Novo, Sèmè-Podji et Bohicon.

De façon spécifique 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 32,33 jours contre 34 jours en 2017. Un délai maximum de 119 jours a été observé à Karimama ;
- 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 7,27 jours contre 22,5 jours en 2017 ; le délai maximum observé est de 99 jours dans la commune d'Avrankou ;
- le délai entre réception du rapport d'évaluation et transmission de l'avis de la CCMP/DNCMP (Max. 3 jours) est en moyenne de 5,26 jours avec un maximum de 40 jours à Boukombé ;
- le délai entre la notification provisoire et la signature du marché (Min. 15 jours) est en moyenne de 28,75 jours contre 32 jours en 2017. Le Minimum observé est de 1 jr dans la commune de Tanguiéta ;
- le délai moyen d'approbation par la Préfecture (maximum 15 jours) est de 14,84 jours contre 15,50 jours en 2017. Ce délai varie d'un Département à un autre, et au sein d'un même Département, d'une Commune à une autre. Le maximum observé est de 21,36 jours pour la moyenne des départements des collines ;
- le délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours) est de 6,43 jours en 2018 (contre 10,54 jours en 2017). Le maximum de 49 jours est observé à Aplahoué ;
- le délai moyen de l'ensemble de la procédure (depuis le dépôt des offres jusqu'à la notification définitive : max. 90 jours) est de 110,12 jrs contre 103,39 jours en 2017. Le maximum observé est de 726 jours dans la commune de Kalalé.

Le tableau ci-dessus retrace les différentes moyennes obtenues par département.

**Tableau 25: Délai moyen de procédures par Département**

INTITULE DES MARCHES /CONTRATS EN VIGUEUR	DELAI ENTRE PUBLICATION AVIS D'AO 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	30,42	5,78	3,92	26,51	10,83	6,65	78,46
Atacora	33,52	10,89	5,26	37,39	15,12	5,40	110,12
Atlantique	31,73	10,90	3,80	29,26	17,63	2,29	84,19
Borgou	33,09	5,52	4,71	30,78	14,19	6,64	94,55
Collines	32,49	9,72	3,72	27,93	21,36	7,86	99,39
Couffo	33,28	9,48	6,13	29,41	15,56	5,79	95,01
Donga	36,40	6,27	5,82	26,87	13,63	5,83	90,40
Littoral	31,25	9,88	5,25	19,13	17,38	8,13	87,50
Mono	27,75	3,03	7,81	23,86	15,37	10,87	78,78
Ouémé	33,49	5,25	8,70	32,48	16,16	10,04	102,64
Plateau	32,00	8,27	4,44	28,06	10,52	4,73	83,06
Zou	32,22	5,82	4,50	20,69	14,06	4,50	94,97
<b>BENIN</b>	<b>32,33</b>	<b>7,47</b>	<b>5,26</b>	<b>28,75</b>	<b>14,83</b>	<b>6,43</b>	<b>92,77</b>

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

Conformément aux dispositions de la nouvelle loi 2017-04 portant CMP (Art 63 et 64), En considérant l'ensemble des marchés passés selon les nouvelles dispositions des modes passation, les différents délais sont partiellement respectés. De façon spécifique les délais ci-après sont observés :

- en matière d'appel d'offres ouvert, les différents délais sont respectés partiellement dans 33,33% des communes et n'ont pas du tout été respectés dans 37,75% des communes. Les communes concernées sont : Adjarra-Ouèrè- Adjarra, Bembéréké, Bohicon, Covè, Kandi, Nikki, Ségbana, Tchaourou ;
- en matière de la Demande de Renseignement et des Prix, les différents délais sont respectés partiellement dans 47,82% des communes et pas du tout respectés dans 39,13% des communes. Les communes concernées sont : Banikoara-Bembéréké, Glazoué, Ifangni, Kalalé, Lokossa, Nikki, Ouaké, Ouessè. ;
- pour les demandes de cotation, les différents délais sont respectés partiellement à 39,39 % des communes et ne sont pas du tout respectés dans les 39,39% des communes.

### **3.1.8 Situation et régularité des marchés de gré à gré**

Considérant les dispositions des deux lois en vigueur au cours de l'exercice sous revu (cf. art.49 CMPDSP 2009 et cf. art. 51 et 52 CMP 2017) :

En 2018, seule la commune de Covè a passé un seul marché par procédure de gré à gré. Ce marché, relatif à la fourniture de tables-bancs au profit de l'EPP Azonmongo n'a pas été contractualisé conformément aux dispositions règlementaires. L'autorisation préalable et obligatoire de la DNCMP n'est pas reçue. Ce marché est irrégulier.

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

### **3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés**

En 2018, l'enregistrement des contrats des marchés avant leur mise en exécution est effectif dans la quasi-totalité des Communes (96%). Les communes de Tchaourou, Athiémé et Adja-Ouèrè, sont celles dont certains contrats dérobent à cette pratique.

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

La phase administrative d'exécution des commandes publiques a été globalement régulière (les liasses de justification des dépenses comportent l'essentiel des pièces nécessaires) dans l'ensemble des communes. Elle est entièrement satisfaisante dans 96% contre 90% en 2017. Il est à noter que le C/ST est signataire des attachements dans 97% des cas et des PV de réception pour les travaux dans 100% des cas.

### **3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre et Production des dossiers techniques préalables**

Les ouvrages/infrastructures qualifiées de non standard ont été réalisés dans 49 communes en 2018. Parmi elles, 84% ont eu recours à un maître d'œuvre. Sont concernés :

- les hôtels de ville et quelques bureaux d'arrondissements ;

- les travaux d'assainissement, réalisation de caniveaux et aménagement des pistes plus réalisation des ouvrages de franchissement ;
- les AEV et les forages ;
- les aménagements hydro-agricoles ;
- 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 5% des chantiers, on n'a pas de preuve d'un contrôle quelconque. Il s'agit des communes des Aguégoués, Porto-Novo, Sèmè-Podji et Sakété.

Dans 75% des communes (base échantillon), il existe un dossier technique pour chaque ouvrage/infrastructure à réaliser ou réfectionner. Cependant dans une majorité absolue ces dossiers techniques souffrent de plusieurs insuffisances et lacunes.

Il n'y a que dans 44% des communes que les dossiers techniques des ouvrages/infrastructures à réfectionner comportent un rapport d'état des lieux de façon exhaustive accompagné des photos.

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

Globalement, pour les marchés passés par appel d'offres (937) les délais contractuels de réalisation des infrastructures/ouvrages ont été respectés dans 54% des communes contre 40% en 2018. Les justifications des retards observés sont disponibles et recevables uniquement dans 35% des communes. Des mesures ont été prises pour les cas de retard considérable ou d'abandon que dans 60% de ces communes.

Le prélèvement des pénalités conformément aux clauses contractuelles ne sont pas encore systématiques en cas de retard avérés.

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

Considérant les dispositions des deux lois en vigueur au cours de l'exercice sous revu (article 124 du code 2009 des MPDS et article 116 du Code MP) 17 communes ont eu recours à la prise d'avenant. Conformément aux dispositions réglementaires seulement 81% de ces communes ont eu recours à l'autorisation de la DNCMP compétente contre 50% en 2017. Autrement dit 19% des avenants contractés en 2018 sont jugés irréguliers. Les communes concernées sont : Kétou, Dogbo, Savè et Lalo.

Tous les avenants passés sont en dessous de la limite autorisée (20% ou 25% du marché de base).

## 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. Toutefois, certaines de ces commissions n'ont pas tenu de réunions, du moins n'ont pas produit les rapports/PV sanctionnant leurs travaux.

On note malgré tout une amélioration sensible entre 2017 et 2018 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. Le nombre de commissions permanentes fonctionnelles sur les 231 qui existent réglementairement<sup>13</sup> dans les 77 Communes est globalement le même entre 2017 et 2018 (195 commissions, soit 84% fonctionnelles en 2018 contre 197 en 2017). Le nombre de séances tenues sanctionnées par un rapport ou PV dans l'ensemble des Communes a également évolué considérablement notamment en ce qui concerne la commission en charge des affaires économiques et financières (231 rapports au total en 2018 contre 191 en 2017) et celle en charge des affaires domaniales et environnementales (229 rapports au total en 2018 contre 206 en 2017). Pour la commission des affaires sociales et culturelles, qui demeure la moins fonctionnelle, la situation ne s'est pas améliorée entre 2017 et 2018 (157 rapports en 2018 contre 154 en 2017).

Les communes où au moins une commission permanente n'est pas fonctionnelle sont notamment :

- Aguégoués et Glazoué dans lesquelles aucune des trois commissions n'est fonctionnelle ;
- Adjohoun (CAEF, CASC), Covè (CADE, CASC), Houéyogbé (CADE, CASC), Lalo (CADE, CASC), Lokossa (CAEF, CADE), Toucountouna (CAEF, CASC), Zagnanado (CAEF, CASC), Za-Kpota (CADE, CASC), dans lesquelles deux des trois commissions sont non fonctionnelles ;
- Agbangnizoun (CASC), Bopa (CASC), Dassa (CAEF), Dogbo (CASC), Grand-Popo (CASC), Kandi (CASC), Karimama (CADE), Kétou (CASC), Klouékanmè (CASC), Kpomassè (CASC), Porto Novo (CASC), Sakété (CASC), Savè (CASC), Tori-Bossito (CAEF), Zè (CASC), dans lesquelles seule une commission n'est pas fonctionnelle.

Dans 64% des communes, les rapports des commissions ont fait systématiquement l'objet de présentation en session du Conseil Communal (CC) ainsi que de délibération sur leur adoption. Le CC a pris une décision après discussion de ces rapports dans 72% des communes. Si les rapports des commissions font systématiquement l'objet de présentation en CC ainsi que de délibération sur leur adoption, il est noté que les PV du CC ne mettent pas systématiquement en exergue les débats sur ces rapports. Aussi, ces PV ne précisent-ils pas la suite donnée par le CC en ce qui concerne le contenu des propositions permettant de savoir s'il y a eu ou non de décision du CC, donc de délibérations spécifiques à prendre ou pas.

<sup>13</sup> L'analyse est faite en tenant compte des trois commissions permanentes obligatoires par Communes

Du reste, ces rapports sont systématiquement adoptés en bloc (y compris ceux qui n'ont fait aucune proposition) sans que les décisions concernées ne soient précisées.

A noter que les PV de session du CC ne sont pas systématiquement assortis d'un relevé de décision des sessions intégrant un point "tâches prescrites au Maires" (les PV de session sont conformes à cette exigence seulement dans 62% des communes) ; ce qui pose par la suite un réel problème de suivi des décisions du CC. Cette faiblesse dans l'élaboration des PV de session du CC explique également la qualité perfectible des rapports écrits des Maires.

**Tableau 26:** 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	231 contre 191 en 2017	69 (68 en 2017)
Commissions affaires domaniales et environnementales (CADE)	Oui dans toutes les Communes	229 contre 206 en 2017	69 (70 en 2017)
Commissions affaires sociales et culturelles (CASC)	Oui dans toutes les Communes	157 contre 154 en 2017	56 (59 en 2017)

*Source :* Données collectées sur le terrain

Les auditeurs ont en outre constaté qu'au plan national :

- la quasi-totalité des communes ont prévu des moyens au budget pour le fonctionnement des commissions permanentes, mais seulement une partie d'entre elles ont effectivement payé des perdiems aux membres desdites commissions ;
- 85% 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

De façon générale, les Maires ont pris le soin de soumettre un rapport écrit à leurs Conseils Communaux respectifs lors de chaque session ordinaire (68 Maires en 2018 contre 65 en 2017). Ces comptes rendus, globalement assez complets et exhaustifs sur la gouvernance et la gestion de la commune, couvrent dans leur ensemble l'essentiel des aspects de la vie municipale. Toutefois, si la situation s'est améliorée nettement à partir de 2015, il est à noter qu'elle ne s'est pas résorbée, et quelques Maires ne respectent pas cette disposition du décret N° 2002-293 du 5 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire. En effet :

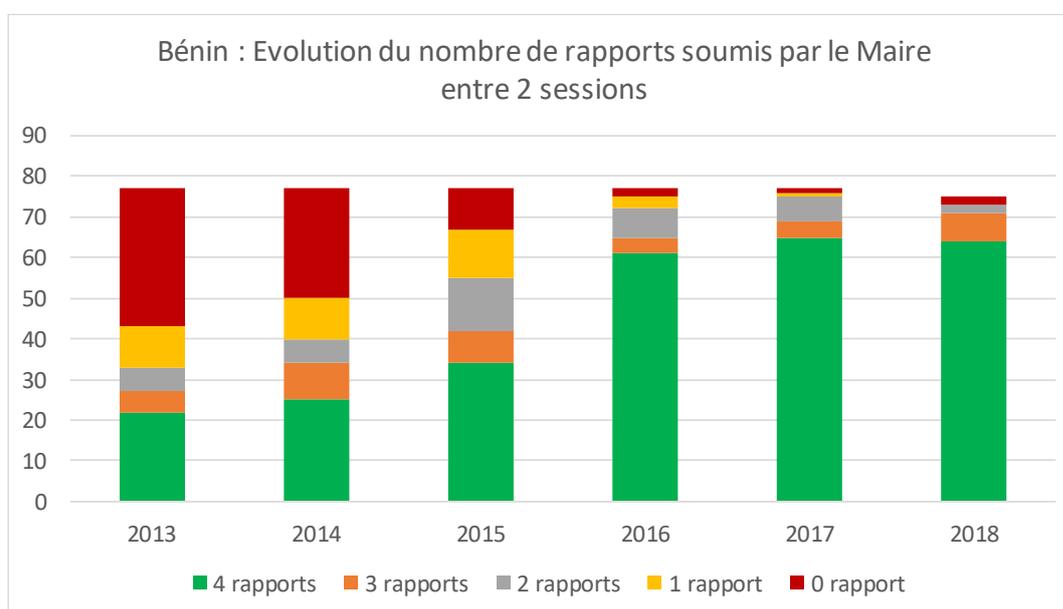
- les Maires de Covè et de Kalalé (2 Maires contre 1 en 2017) n'ont soumis aucun rapport écrit à leurs Conseils Communaux ;
- les Maires de Comè et de Zè (2 Maires contre 6 en 2017) n'ont soumis que 2 rapports écrits sur 4 à leurs Conseils Communaux ;
- les Maires de Bonou, Copargo, Natitingou, Ouaké, Tanguiéta, Tchaourou et Tori Bosito (donc 7 en 2018 contre 4 en 2017) ont soumis 3 rapports sur les 4 obligatoires.

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

**Tableau 27:** Comptes rendus présentés aux Conseils Communaux

NOMBRE DE RAPPORTS	NBRE COMMUNES EN 2013	NBRE COMMUNES EN 2014	NBRE COM-MUNES EN 2015	NBRE COM-MUNES EN 2016	NBRE COM-MUNES EN 2017	NBRE COM-MUNES EN 2018
4 rapports	22	25	34	61	65	64
3 rapports	5	9	8	4	4	7
2 rapports	6	6	13	7	6	2
1 rapport	10	10	12	3	1	
0 rapport	34	27	10	2	1	2

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

**Figure 4 :** Evolution du nombre de rapports soumis par le Maire entre 2 sessions

Dans seulement 73% des Communes, ces rapports intègrent un point sur les tâches prescrites par le Conseil Communal et un autre sur l'exécution du budget.

## 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 et afin d'actualiser la base disponible, il a été relevé au cours de l'audit 2018 les postes qui ont connu de changement après 2017 et apprécié pour chaque nouveau responsable en place : le niveau de formation et le domaine d'études, l'expérience professionnelle, la catégorie, ainsi que d'éventuelles formations complémentaires.

**Tableau 28 :** Changements de responsables de services communaux intervenus entre 2017 et 2018

	NBRE	%	COMMUNES CONCERNEES
SG	11	28,21%	Bopa, Boukombé, Copargo, Cotonou, Glazoué, Kérou, Nikki Pèrèrè, Tanguiéta, Tori, Toucountouna
C/SAF	15	38,46%	Abomey, Adjarra, Aguégus, Aplahoué, Athiémé, Bopa, Covè Gogounou, Houéyogbé, Kétou, Klouékanmè, Porto-Novo, Sakété, Tchaourou, Toviklin
C/ST	5	12,82%	Aguégus, Karimama, Sakété, Savè, Sinendé
C/SPDL	5	12,82%	Boukombé, Kétou, Péhunco, Sinendé, Tori
S/PRMP	3	7,69%	Aguégus, Karimama, Kétou
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>	

On peut constater que les postes qui ont le plus changé concernent notamment le C/SAF et le SG. Dans la plupart des communes où ce changement est intervenu, le profil et les compétences du remplaçant sont généralement moins que ceux de l'ancien chef de service et ce, en violation des dispositions de la lettre du MDGL n° 757/MDGL/DC/SGM/SP CONAFIL/SD du 29 janvier 2018 relative à la fin des audits 2016 et dispositions correctives notamment en ce qui concerne C/SAF et C/ST. En effet aux termes de cette lettre, point 4 alinéa 3 relatif à la stabilité au poste des chefs de services-clé communaux, « les limogeages et affectations de certains responsables de services-clé, notamment le CSAF/DAF et le CST/DST acteurs-clé dans la chaîne de dépenses ne doivent être faits que sous réserve des conditions suivantes :

- justification de la décision par des motivations conséquentes ;
- disponibilité d'un cadre de remplacement de profil au moins équivalent avec une expérience d'au moins deux ans sur le poste concerné et une connaissance avérée du logiciel de gestion budgétaire et comptable en ce qui concerne les chefs de services financiers ».

Dans l'ensemble, le constat fait est que ces changements ont été souvent plus un recul qu'une avancée dans les communes concernées. Toutefois, dans quelques cas (8% environ des changements) il s'agit plutôt d'une remise aux normes pour respecter le profil requis.

En ce qui concerne le profil et les compétences des chefs de services et autres responsables d'organes impliqués dans la chaîne de dépenses FADeC, la situation actualisée en 2018 se présente comme ci-après.

**Tableau 29 :** 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
Domaine du diplôme académique	Administration Générale et/ou Territoriale : 53,33% (45,07% en 2017) qui présentent une adéquation profil-poste.	Finances et comptabilité publiques : 7,79% (8,45% en 2017) Comptabilité, Gestion, Finances, Audit	Génie Civil et Travaux Publics : 85,53% (91,43% en 2017) dont ingénieurs/master 17,11% (31,44% en 2017), licence pro-	Planification/Développement Local/ Gestion des Projets/Statistiques : 31,58% (46,38% en 2017) présentent une adéquation

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
	Autres domaines en lien avec l'administration/développement local (sociologie/développement communautaire, géographie/aménagement du territoire, gestion des RH, sciences économiques et gestion, génie civil/infrastructures, gestion des projets, ...) : 38,67% (42,25% en 2017), Autres spécialités : 8% (12,68% en 2017)	et Contrôle, : 83,12% (77,46% en 2017), Autres : 9,09% (14,08% en 2017) dont autres spécialités 2,60%, BAC général 2,60%, BEPC/CAP 3,90%)	professionnelle/DTS 34,21% (48,57% en 2017), BTS/DUT 7,89% (7,14% en 2017), DTI 26,32% (4,29% en 2017)), CAP génie civil : 2,63% Autres qualifications que génie civil : 11,84%	profil-poste stricte. , Autres domaines connexes au développement local (Sciences économiques, Géographie/Aménagement du territoire, sociologie, Agronomie, Environnement, Droit/Administration, Génie Civil/Infrastructures, Transport/Logistique, Finances/comptabilité/Gestion ...) : 60,53% (39,13% en 2017) Autres Spécialités (Civilisation Allemande, Chimie) : 2,63% BAC : 3,95% BEPC : 1,32%
Catégorie	A : 84% (83,10% en 2017) B : 14,67% (15,49% en 2017) C : 1,33% (1,41% en 2017)	A : 54,55%, (54,93% en 2017) B : 40,26% (38,06% en 2017) C : 5,19%. D : 0%	A : 63,16% (60% en 2017), B : 34,21% (40% en 2017) C : 2,63%	A : 73,68% (73,91% en 2017) B : 23,68% (23,19% en 2017) C : 2,63% (2,97% en 2017)
Nbre d'années d'expériences générales	< = 10 ans <sup>14</sup> 34,25% (33,80% en 2017), dont moins de 5 ans 8,22% (7,04% en 2017) ; > 10 ans : 65,75% (66,20% en 2017) dont plus de 20 ans 6,85% (11,27% en 2017)	< = 10 ans : 45,45% (42,25% en 2017), dont moins de 5 ans 15,58% (23,94% en 2017) ; > 10 ans : 54,55% (57,75% en 2017) dont plus de 20 ans 5,19% (11,27% en 2017)	< = 10 ans : 46,05%, dont moins de 5 ans 19,74% ; > 10 ans : 53,95% (57,14% en 2017) dont plus de 20 ans 5,26% (7,14% en 2017)	< = 10 ans : 57,89% (56,52% en 2017) dont moins de 5 ans 15,79% (17,39% en 2017) ; > 10 ans : 42,11% (43,48% en 2017) dont plus de 20 ans 0%
Ancienneté au poste (Nbre d'années d'expérience sur le poste)	Moins de 5 ans : 54,05% (53,52% en 2017) dont au plus un an 20,27% (14,08% en 2017) ;	Moins de 5 ans : 48,68% (42,25% en 2017) dont au plus un an 26,32% (18,31% en 2017) ;	Moins de 5 ans : 43,42% (17,14% en 2017) dont au plus un an 15,79% (2,86% en 2017) ;	Moins de 5 ans : 46,05% (44,93% en 2017) dont au plus un an 21,05% (23,19% en 2017)

<sup>14</sup> Lire : inférieure ou égale à 10 ans

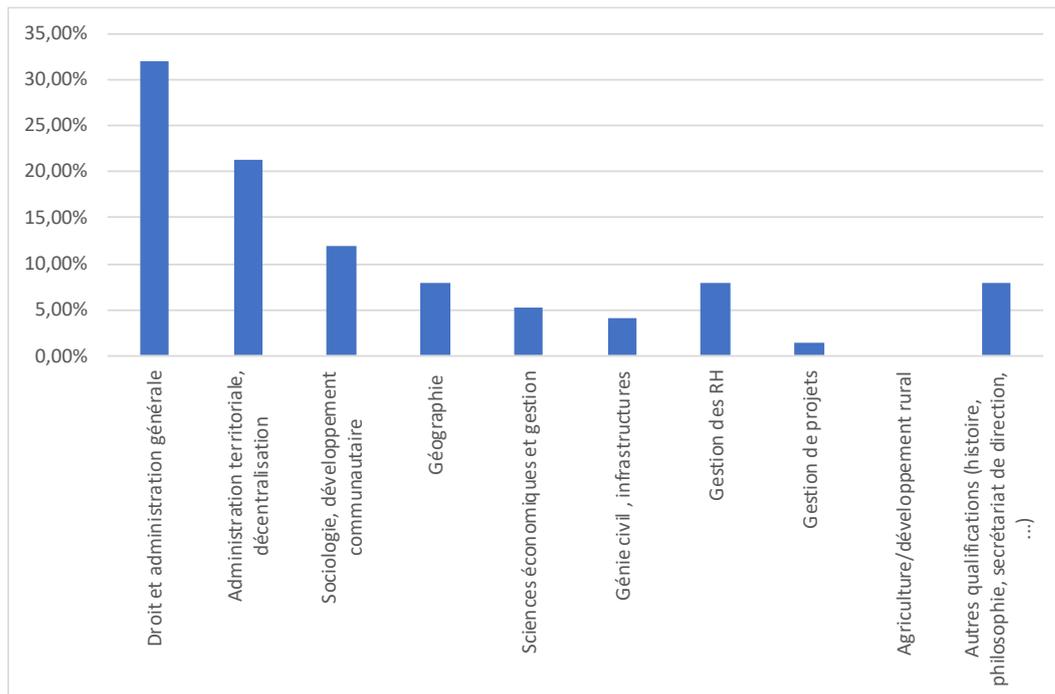
RESPONSABLES DE SERVICES COMMUNAUX ET D'ORGANES PM	SECRETAIRE GENERAL	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DES AFFAIRES FINANCIERES	CHEF/DIRECTEUR SERVICE TECHNIQUE	CHEF/DIRECTEUR SERVICE EN CHARGE DE LA PLANIFICATION
	Entre 5 et 10 ans : 24,32% (15,49% en 2017) ; > 10 ans : 21,62% (30,99% en 2017)	Entre 5 et 10 ans : 27,63% ; > 10 ans : 23,68% (36,62% en 2017)	Entre 5 et 10 ans : 23,68% (25,71% en 2017) ; > 10 ans : 32,89% (57,14% en 2017)	Entre 5 et 10 ans : 38,16% (37,68% en 2017) ; > 10 ans : 15,79% (17,39% en 2017).

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

En ce qui concerne le personnel communal, le dépouillement des informations fournies par les Communes amène aux constats suivants<sup>15</sup> :

- **Poste de Secrétaire Général (SG) de Mairie** : une nette amélioration en 2018 de la conformité par rapport au minimum requis en matière de profil et de niveau même si quelques efforts restent encore à faire :
  - une situation catégorielle globalement sans changement par rapport à 2017 : 84% des SG sont de la catégorie requise en 2018 pour occuper leurs postes (Catégorie A). Les autres SG (16%) ne sont pas de la catégorie requise (Catégorie B et C) avec 15% de la catégorie B (Bonou, Bopa, Cobly, Gogounou, N'Dali, Ouaké, Ouinhi, Savè, Tchaourou, Toffo, Toviklin et 1% (comme en 2017) de la catégorie C (Copargo) ;
  - une évolution considérable de l'adéquation profil-poste par rapport à 2017. En effet, il y a adéquation entre profil et poste en ce qui concerne 53% des SG contre 45% en 2017 dont la formation relève des domaines de la décentralisation, de l'administration territoriale et/ou générale ou du droit public ; ce qui constitue une évolution très positive de la qualification des SG en poste :
    - 39% des SG contre 42% en 2017 sont qualifiés dans des domaines en lien avec l'administration locale ou le développement local dont par ordre d'importance relative à : sociologie/développement communautaire, géographie/aménagement du territoire, gestion des RH, sciences économiques et gestion, génie civil/infrastructures, gestion des projets ;
    - 8% des SG contre 13% en 2017 disposent d'autres spécialités de qualification plus éloignées de l'administration locale/développement locale (mathématiques, philosophie, psychologie, anglais, secrétariat de direction).
  - une expérience professionnelle générale sans évolution significative dans l'ensemble par rapport à 2017, même s'il est noté quelques améliorations par endroit. Deux tiers des SG (comme en 2017) disposent de plus de 10 ans d'expérience générale dont 7% contre 11% en 2017 totalisent plus de 20 ans ;
  - un niveau de mobilité au poste de SG plus élevé en 2018 qu'en 2017 ayant induit une réduction significative de la durée d'ancienneté à ce poste. En effet, 20% des SG en 2018 contre 14 % en 2017 sont au poste il y a au plus un an. Par contre 24 % des SG contre 15% en 2017 sont à ce poste il y a entre 5 et 10 ans et 22% contre 31% en 2017 cumulent plus de dix ans. Cela signifie que lors du remplacement d'un SG, le choix porte plutôt sur un candidat plus jeune, moins expérimenté.

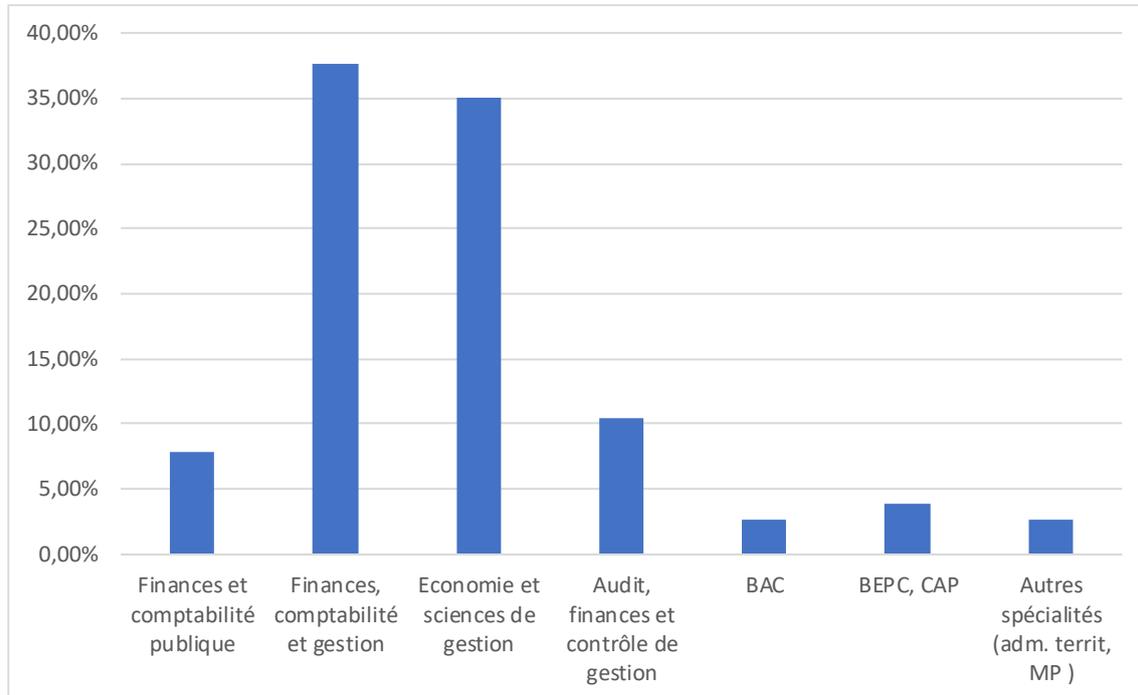
<sup>15</sup> La catégorisation a été faite en fonction du diplôme le plus récent des intéressés et ne correspond pas forcément à la catégorie reconnue par la Commune.

**Figure 5: Profil des Secrétaires Généraux de Mairie en 2018**

- **Poste de Chef de Service des Affaires Financières (C/SAF) ou Directeur des Affaires Financières (D/AF) :** une situation globalement semblable à celle de 2017, un personnel de plus en plus jeune et qualifié avec toutefois moins de stabilité des cadres à ce poste :
  - une situation catégorielle globalement stable avec une évolution des catégories non requises vers la catégorie B. 95% des C/SAF ou D/AF sont de la catégorie requise (55% de la catégorie A et 40% de la catégorie B (contre 38 % en 2017)). Toutefois, s'il existe encore des C/SAF qui sont de la catégorie C en 2018 (5%), il n'en existe plus du tout de la catégorie D. L'adéquation profil-poste s'est améliorée. Il y a en effet, adéquation entre profil et poste pour 91% des C/SAF ou D/AF contre 86% en 2017 par rapport au domaine d'études (dont 8% pour Finances Publiques/Trésor/Impôts et 83 % pour Comptabilité, Gestion, Finances et Audit/Contrôle). Ainsi, seulement 9, % des C/SAF ou D/AF n'ont pas le profil adéquat pour le poste. Il s'agit notamment de : (i) 2 C/SAF ayant d'autres spécialités de qualification (administration générale et territoriale, gestion des marchés publics, ...), (ii) 2 ayant le BAC général, (iii) et 3 qui ont juste le niveau BEPC ou CAP ;
  - Si pour les C/SAF disposant d'autres spécialités et ceux détenant le BAC général, les communes concernées doivent justifier des formations complémentaires qualifiantes en comptabilité et finances publiques de ces derniers, elles doivent, par contre, prendre sans délai des mesures plus importantes pour la qualification ou le remplacement des C/SAF titulaires de BEPC ;
  - un personnel C/SAF ou D/AF en rajeunissement avec une diminution progressive des anciens. 45 % des C/SAF ou D/AF contre 42% en 2017 ont acquis au plus dix ans d'expérience professionnelle et 16% (24% en 2017) disposent de moins de 5 ans d'expérience. Aussi, seulement 5 % des C/SAF ou D/AF contre 11% en 2017 détiennent plus de 20 ans d'expérience professionnelle ;

- une ancienneté et une stabilité au poste de C/SAF ou D/AF moindres qu'en 2017. En effet, 49% des C/SAF ou DAF contre 42 % en 2017 ont passé moins de 5 ans au poste et 26 % contre 18% en 2017 y sont il y a au plus un an.

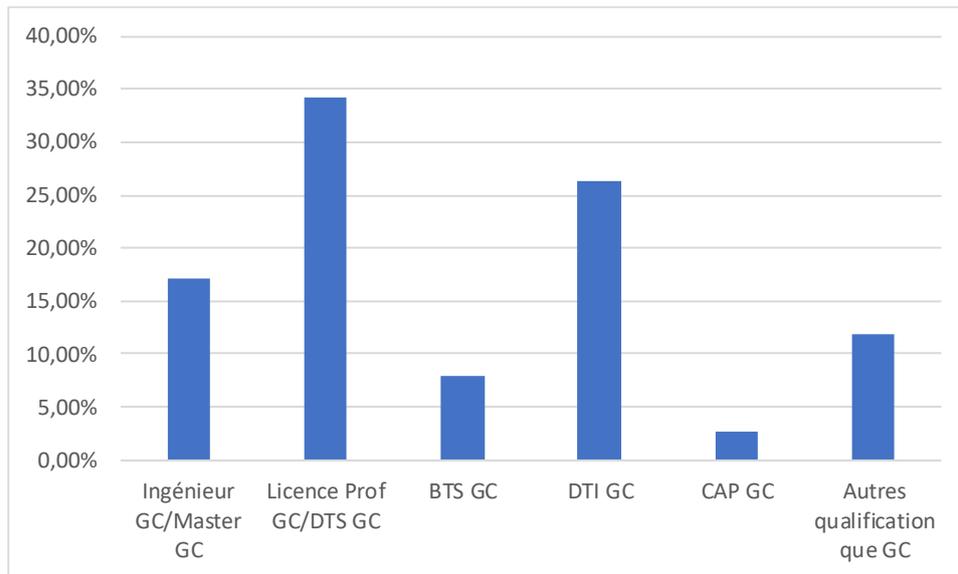
**Figure 6:** Profil des C/SAF et D/AF des Communes en 2018



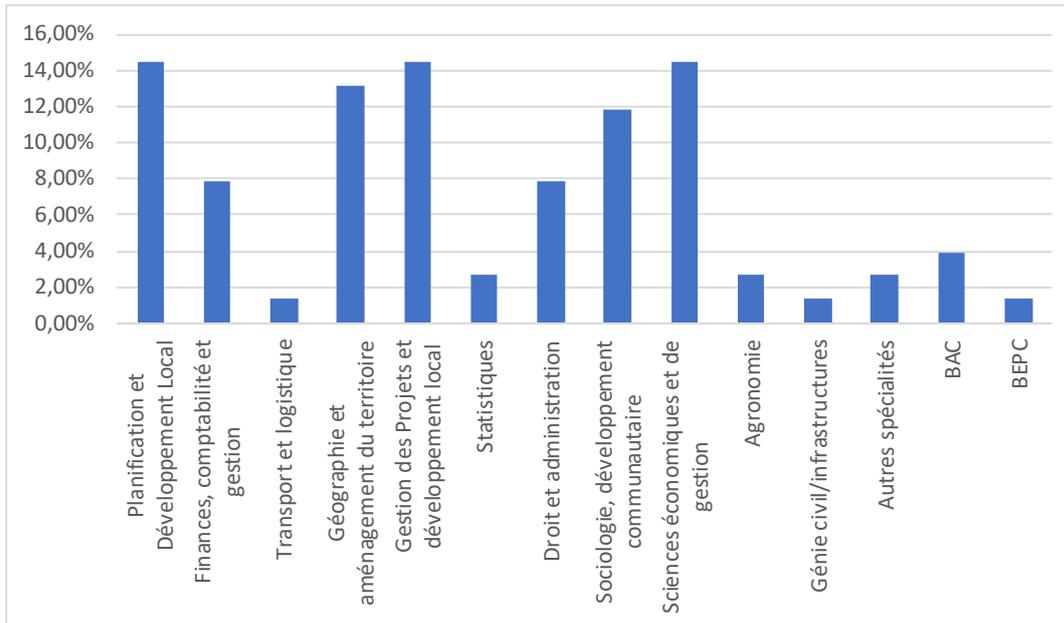
- **Poste de Chef de Service Technique (C/ST) ou Directeurs des Services Techniques (D/ST) :** une dilution de l'adéquation profil-poste et de la qualification, du fait de l'accroissement de la mobilité du personnel concerné qui n'a toutefois pas altéré la durée d'expérience professionnelle nécessaire.
  - une situation catégorielle globalement stable avec une évolution positive des cadres B au profit des cadres de catégorie A. 97% des C/ST ou D/ST contre la même proportion en 2017 sont de la catégorie requise (63 % contre 60% en 2017 de la catégorie A et 34 % de la catégorie B contre 40% en 2017) ;
  - une adéquation profil-poste qui ne s'est pas améliorée. 86% des C/ST ou D/ST contre 91 % en 2017 ont rempli le critère de l'adéquation entre profil et poste par rapport au domaine d'études c.à.d. génie civil (ingénieur/master 17 % contre 31% en 2017, licence professionnelle/DTS 34% contre 49% en 2017, BTS/DUT 8% et DTI 26% contre 4% en 2017). Il existe encore en 2018 14% des C/ST contre 9% en 2017 dont les profils ne sont pas adéquats par rapport au poste du fait d'un domaine de qualification autre que génie civil (Copargo, Kpomassè, Matéri, Ouessè, Pèrèrè, Savalou, Ségbana, Sô-Ava, Toviklin) ou d'un niveau de qualification insuffisant notamment CAP Génie Civil (Kouandé et Toucountouna) ;
  - une expérience professionnelle globalement stable même s'il y a quelques changements par endroit. 54% des C/ST ou D/ST contre 57% en 2017 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles dont 5% contre 7% en 2017 cumulent plus de 20 ans. Par contre, 20% des C/ST ou D/ST contre 17% en 2017 disposent de moins de 5 ans d'expériences professionnelles ;

- un niveau de mobilité au poste de C/ST ou D/ST plus élevé qu'en 2017 ayant induit une réduction significative de la durée d'ancienneté à ce poste sans toutefois altérer la durée d'expérience professionnelle nécessaire. En effet, 43 % des C/ST ou DST contre 17% en 2017 ont passé moins de 5 ans au poste et 16% contre 3% en 2017 y sont il y a au plus un an.

**Figure 7:** Profil des C/ST et D/ST des Communes en 2018



- **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) :** Des cadres bien qualifiés avec une assez bonne stabilité au poste même s'il est noté une certaine dilution de l'adéquation profil-poste et une baisse de l'expérience professionnelle.
  - une situation catégorielle très stable. 97% des C/SPDL ou D/PDL contre la même proportion en 2017 sont de la catégorie requise (74% de la catégorie A et 24% de la catégorie B). Comme en 2017, il existe de C/SPDL de la catégorie C (3%) ;
  - une adéquation profil-poste qui s'est diluée au profit d'autres domaines connexes du développement. 32% des C/SPDL ou D/PDL contre 46% en 2017, 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 61% des C/SPDL ou D/PDL contre 39% en 2017 dont la qualification relève d'autres domaines connexes du développement local ;
  - une expérience professionnelle générale sans grande évolution majeure, même s'il est noté une baisse par endroit. 42% des C/SPDL ou D/PDL contre presque la même proportion en 2017 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles sans qu'aucun n'ait dépassé les 20 ans ;
- une ancienneté au poste globalement stable même s'il y a eu par endroit quelques changements. 46 % des C/SPDL ou D/PDL contre presque la même proportion en 2017 ont passé moins de 5 ans au poste et 21 % y sont il y a au plus un an.

**Figure 8:** Profil des C/SPDL et D/SPDL des Communes en 2018

Au total, on constate comme en 2017 un bon niveau d'encadrement des services et une bonne adéquation profil/poste, même s'il y a eu quelques cas de recul du fait des mutations intervenues.

En ce qui concerne la structuration interne des principaux services, le nombre moyen de collaborateurs par chef de service est de 1,22 agent, contre 1,43 détaillé en 2017 comme suit :

- Secrétaire Général : 1,27 collaborateur en moyenne contre 1,44 en 2017 ;
- Chef Service Financier : 1,47 collaborateur en moyenne contre 1,45 en 2017 ;
- Chef Service Technique : 1,31 collaborateur en moyenne contre 1,43 en 2017 ;
- Chef Service Planification : 0,83 collaborateur en moyenne contre 1,43 en 2017.

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

SERVICE	% DE COMMUNES EN 2018	% DE COMMUNES EN 2017
Secrétariat Général	48%	48%
Service/Direction en charge des Affaires Financières	22%	17%
Service/Direction Technique	36%	36%
Service/Direction en charge de la Planification	43%	42%

La structuration interne des services financiers s'est dégradée en 2018 par rapport à 2017. En effet 22% des communes contre 17% en 2017 ont de C/SAF ou D/DAF qui ne disposent encore d'aucun collaborateur qualifié dans le domaine des finances ou de la comptabilité. Il s'agit des communes de : Adja-Ouèrè, Aguégoués, Aplahoué, Athiémé, Bopa, Comè, Dja-

kotomey, Dogbo, Karimama, Kétou, Klouékanmè, Ouaké, Pèrèrè, Sinendé, Toffo, Tori, Zogbodomey.

En ce qui concerne les services techniques, les communes où les C/ST ou D/DST ne disposent encore d'aucun collaborateur qualifié dans le domaine du génie civil sont entre autres : Adja-Ouèrè, Aguégoués, Aplahoué, Athiémié, Bonou, Cobly, Covè, Djakotomey, Djidja, Glazoué, Kalalé, Kétou, Kouandé, Lalo, N'Dali, Ouaké, Ouessè, Ouinhi, Péhunco, Pèrèrè, Sakété, Savè, Ségbana, Sinendé, Tori, Zè, Zogbodomey.

#### 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 31** : 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 : 53,95% (47,83% en 2017) (Administrateur (10,53%), Inspecteur (23,68%), Contrôleur (19,74%), Certifié du Trésor) dont BAC/BEPC/CAP avec formation trésor/comptabilité/finances publiques 10,53%, Dont autres spécialités avec formation en trésor/comptabilité/finances publiques 6,58%) Comptabilité, Banque, Finances, Economie : 27,63% (28,99% en 2017) Audit, finances et contrôle de gestion 9,21% (8,70% en 2017) Autres Spécialités/Droit, Administration locale, ) 9,21% (14,49% en 2017)	Finances et Trésor, comptabilité publique (Inspecteur/Contrôleur /Certifié du Trésor) : 60% (dont BAC/BEPC/CAP avec formation trésor/comptabilité/finances publiques 38,57%, autres spécialités avec formation en trésor/comptabilité/finances publiques 2,86%) Comptabilité, Banque, Finances, Economie : 18,57% Autres Spécialités/Droit, Administration locale : 11,43% BEPC : 7,14% CEPE : 2,86%
Catégorie	A : 63,16% (65,71% en 2017) B : 36,84% (34,29% en 2017) C et D : 0%	A : 37,14% B : 40,00% C : 20,00% D : 2,86%
Nombre d'années d'expériences	< = 10 ans : 48,05% (47,83% en 2017) dont moins de 5 ans (2,60%) > 10 ans : 51,95% (52,17% en 2017) dont plus de 20 ans 3,90% (2,90% en 2017)	< = 10 ans : 43,48% > 10 ans : 56,52% dont plus de 20 ans (4,45%)
Ancienneté au poste	Moins de 3 ans : 54,55% dont au plus un an 22,08% (21,43% en 2017) Supérieur ou égal à 3 ans : 45,45% (dont entre 3 et 5 ans 42,86%) > 5 ans : 2,60% Entre 5 et 10 ans : >10 ans : 0%	Moins de 3 ans : 42,25% (dont au plus un an 23,94%) Supérieur ou égal à 3 ans : 57,75% (dont entre 3 et 5 ans 36,62%) > 5 ans : 16,90% > 10 ans : 5,63%
Nombre de col-	> 1 collaborateur par RP en moyenne	-

RESPONSABLES DU SERVICE	RECEVEUR-PERCEPTEUR	COLLABORATEURS RP (CHARGES DE LA COMPTABILITE, CHARGES DE VISA)
laborateurs qualifiés dans le domaine en dehors du RP	(1,30)	

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

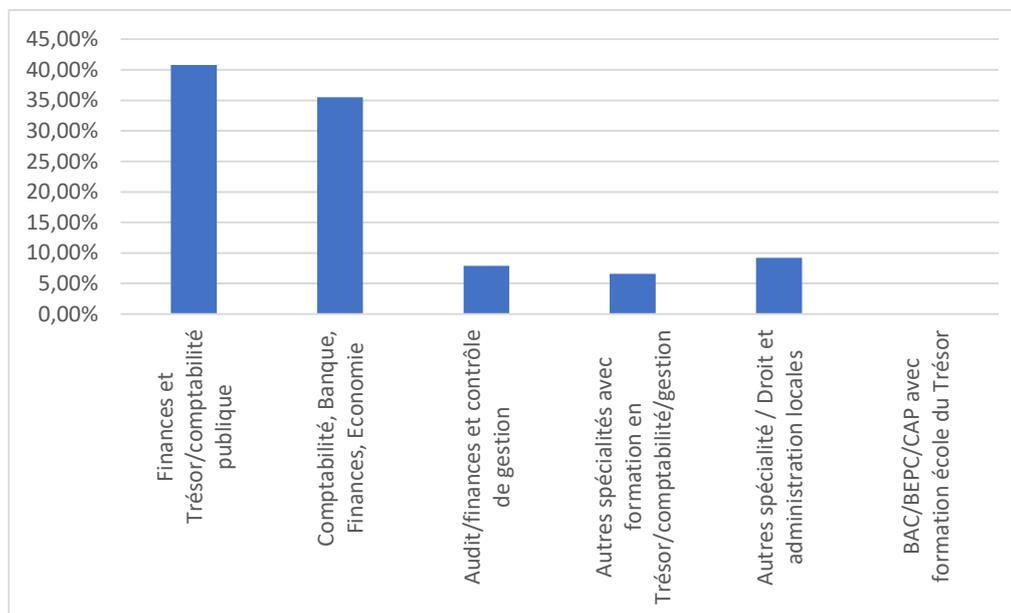
Il ressort de ce tableau les principaux constats ci-après relatifs aux RP :

**Une situation globalement stable avec toutefois un renforcement de l'adéquation profil-poste des RP même s'il est noté une régression des cadres A au profit des cadres de catégorie B :**

- une situation catégorielle globalement stable avec toutefois une régression des cadres A au profit des cadres de catégorie B. En effet, 100% contre la même proportion en 2017 des RP sont de la catégorie requise pour occuper leurs postes (63 % contre 66% en 2017 pour la catégorie A et 37% contre 34% en 2017 pour la catégorie B). Il n'existe donc en 2018 comme en 2017 aucun RP des catégories C et D.
- une adéquation profil-poste qui s'est renforcée. En effet 91% des RP contre 86% en 2017 dont le domaine de formation est en adéquation avec le poste : 54% contre 48% en 2017 diplômés dans le domaine des finances et trésor/comptabilité publique, 28% contre presque la même proportion en 2017 diplômés en banque, finances, comptabilité ou économie, 9,21% en audit/finances et contrôle de gestion. Le reste des RP soit 9% contre 14% en 2017 sont diplômés dans d'autres spécialités (droit, administration locale, notamment) ;
- une expérience professionnelle globalement stable. En effet, 52% des RP contre la même proportion en 2017 ont acquis plus de dix ans d'expériences professionnelles dont 4% cumulent plus de 20 ans.
- par rapport à la stabilité au poste des RP, 55% des RP ont passé moins de 3 ans au poste et 22% y sont il y a au plus un an. Aussi 45% des RP dispose d'une ancienneté de plus de 3 ans au poste dont 43% sont à ce poste il y a entre 3 et 5 ans. Ces constats sont en cohérence avec la politique du Trésor en matière de déploiement des cadres aux postes comptables basée sur le principe d'une durée maximale de 3 ans à un même poste, sauf exception.

**Un niveau d'organisation des Recette-Perception encore perfectible même si des efforts considérables ont été faits ces dernières années.**

- en effet 57% des RP contre 58% en 2017 disposent d'au moins un collaborateur qualifié pendant qu'une part considérable, soit 34% contre 42% en 2017 travaille sans aucun collaborateur qualifié.
- le nombre moyen de collaborateurs par RP est de 1,30 agent contre 0,91 en 2017. Parmi les communes où les RP sont sans collaborateur qualifié on peut citer entres autres : Abomey, Adjarra, Agbangnizoun, Banikoara, Bantè, Bassila, Bopa, Dangbo, Dassa, Dogbo, Gogounou, Houéyogbé, Ifangni, Karimama, Klouékanmè, Kpomassè, Lalo, Malanville, Péhunco, Savalou, Savè, Ségbana, Tanguiéta, Toffo, Tori-Bossito, Sakété.

**Figure 9:** Profil des Receveurs-Percepteurs en 2018

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

De façon générale les manuels de procédures sont désuets, même ceux élaborés par quelques communes il y a moins de deux ans.

Les auditeurs ont fait les constats suivants :

- 18% des Communes disposent d'un manuel de procédures administratives et financières à jour intégrant les principaux processus de travail actualisé
- 39% des Communes qui disposent d'un manuel de procédures l'ont mis en œuvre contre 24% en 2017.

A noter que ce manuel quand bien même il existe, comporte plusieurs insuffisances, même les plus récents. L'essentiel des observations faites en 2017 demeure et les communes n'ont pas fait d'avancée significative en la matière. 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 ou incomplétude des procédures liées au management stratégique et opérationnel assuré par le Maire assisté du SG (y compris la définition des objectifs et la clarification des outils d'évaluation de l'atteinte desdits objectifs, ...),
- plusieurs insuffisances voire incohérences au niveau des procédures de passation des marchés qui de surcroit ont fait l'objet d'une nouvelle loi et Décret d'application à partir de 2018,
- absence de plusieurs points de contrôles essentiels dans un manuel de procédures et devant permettre de prévenir, outre l'atteinte des objectifs de services et de rendement, les erreurs, les fraudes et d'asseoir un dispositif de sécurisation des actifs et de sauvegarde du patrimoine communal.

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

Les communes ont pour la plupart pris en 2018 de nouveaux arrêtés pour consacrer l'existence juridique des organes de passation des marchés notamment le SP/PRMP, les CPMP (création des organes et nomination de leurs membres en conformité avec la loi n° 2017-04 portant nouveau CMP et ses décrets d'application).

Les organes de passation des marchés publics créés 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 des articles 10 et 11 du CMP 2017. 34 Maires contre 29 en 2017 ont délégué la présidence de la CPMP à l'un de leurs adjoints. Toutefois l'audit a relevé que certains Maires (5 sur les 34 ayant délégué), bien qu'ayant mandaté une PRMP chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés, n'ont pas pris d'actes juridiques à cet effet.

##### **Le Secrétariat Permanent de la Personne Responsable des Marchés Publics (SP/PRMP)**

La totalité des Communes dispose d'un Secrétariat Permanent de la Personne Responsable des Marchés Publics. Toutefois c'est dans 68% des communes que la PRMP a pris l'arrêté de création du SP/PRMP en conformité avec les nouveaux textes sur les MP, même si dans certains cas leurs missions et les modalités de leur fonctionnement n'apparaissent pas clairement dans les actes pris.

Globalement, la composition des SP/PRMP et la qualification des membres reste à améliorer pour se conformer aux nouveaux textes sur les MP notamment en ce qui concerne l'assistant en passation des marchés. En effet les auditeurs ont relevé que c'est seulement dans 55% des communes que le titulaire de ce poste dispose de la qualification requise contre 79% en ce qui concerne celui de secrétaire administratif. 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 51% des communes. Ce mauvais fonctionnement est dû dans la plupart des cas au défaut de bureaux adéquats pour abriter le service, à l'insuffisance de mobiliers de rangement, au manque d'expérience en passation des marchés publics (PMP). Parmi les insuffisances constatées on dénombre l'absence des copies des pièces comptables dans les dossiers des marchés classés au niveau du SP/PRMP, la mauvaise tenue des archives, la non-disponibilité systématique des trois rapports trimestriels en dehors du rapport annuel (36% des communes) ainsi que le manque de conformité des rapports d'activités aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires sur les MP. Dans l'ensemble, la conformité des rapports des SP/PRMP est établie dans 54% des cas.

Même si des efforts sensibles ont été notés en matière d'informations utiles dans ces rapports (marchés passés par source et mode de passation, niveau d'exécution des tâches prévues, les difficultés rencontrées et suggestions), ces derniers sont peu conformes aux prescriptions des nouveaux textes sur la PMP (article 3 al 1 du Décret 2018-226 portant attributions, organisation et fonctionnement de la PRMP notamment). En effet, dans une bonne majorité des communes, les rapports d'activités du SP/PRMP ne présentent pas : les éléments de planification et les niveaux d'exécution des tâches prévues (41% des cas), la mise en évidence des progrès et contre-performances en rapport avec les éléments de planification (PPMP) (52% des cas).

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

Les communes ont, pour la plupart (96%), pris des actes en 2018 pour mettre en place les Commissions ad hoc de Passation des Marchés (CaPMP) conformément à la nouvelle loi portant CMP et ses décrets d'application.

Dans la plupart des communes, ces Commissions, au vu des arrêtés de désignation de leurs membres, sont conformes dans leur composition au Décret n° 2018-226 du 13 juin 2018.

Il a été enregistré quelques faiblesses de fonctionnement des CaPMP dans certaines communes, notamment : la non-sécurisation systématique des offres originales des soumissionnaires lors des séances d'ouverture des plis, 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 19% des Communes. Toutefois, dans la plupart des Communes, c'est le C/ST et/ou le SG qui ont assuré ces rôles. Leurs compétences ont été renforcées à travers diverses formations assurées par le CeFAL et les PTF. Pour pallier l'insuffisance de ressources humaines, certaines communes ont recours à des personnes ressources externes qualifiées nommées au sein de ces commissions.

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

Comme pour les organes de PMP, les communes ont également dans leur grande majorité (96%), pris en 2018 un acte juridique de mise en place de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) pour se conformer aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires. Les communes qui ne se sont pas soumises de façon satisfaisante à cette exigence sont notamment : Toucountouna et Ouaké.

La composition des CCMP, au vu des arrêtés portant nomination de leurs membres, n'est conforme à l'article 3 du Décret 2018-225 du 13 juin 2018 que dans 62% des communes. Plusieurs raisons expliquent cette situation dont notamment le respect partiel des profils exigés par le Décret : 37% des C/CCMP n'ont pas le profil requis (cadre A1 avec 4 ans d'expériences en MP), de même pour 23% du personnel siégeant à titre de spécialiste du domaine d'activité dominante/BTP et 16% de ceux qui font office de juriste dans cette cellule.

Aussi les arrêtés ne précisent – ils pas systématiquement au titre de quelle qualité chacun des membres de la CCMP a été désigné (juriste, spécialiste du domaine d'activité dominante et lequel, secrétaire des services administratifs).

La désignation des chefs CCMP par appel à candidature est d'application limitée et leur adéquation profil-poste est assez partielle. En effet s'il y a adéquation profil-poste des chefs CCMP pour une bonne partie des communes (63%), c'est 58% des communes qui ont procédé au recrutement de ces derniers par appel à candidature.

Enfin, les arrêtés de création des CCMP n'intègrent pas systématiquement des objectifs annuels de performance qui devraient être évalués formellement par l'Autorité Contractante/PRMP.

Si la fonctionnalité des CCMP est constatée dans une certaine mesure à travers l'émission régulière de leurs avis par écrit sur les dossiers soumis par la PRMP et la production de leurs rapports d'activités (rapport semestriel et rapport annuels disponibles dans 76% des communes), plusieurs insuffisances ont été toutefois relevées :

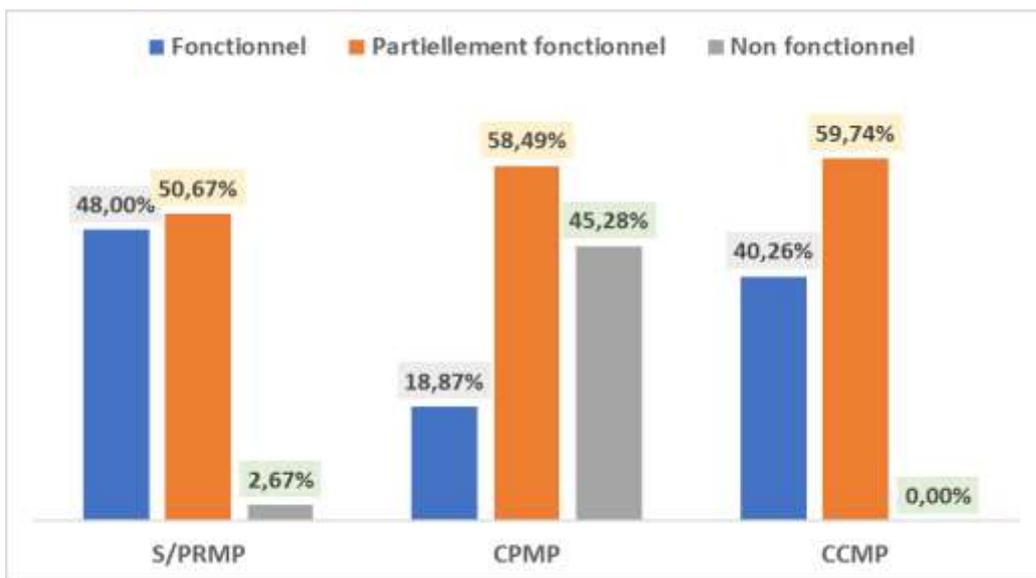
- le manque de traçabilité du contrôle sur les documents traités ;

- si les rapports produits par la CCMP le sont globalement de façon régulière et contiennent des informations appréciables (y compris les difficultés rencontrées et les suggestions et recommandations), la qualité de ces rapports demeure perfectible du fait que leur contenu n'est pas encore conforme aux nouveaux textes en vigueur sur les MP. En effet, suivant les résultats de l'audit, ces rapports ne sont de qualité appréciable que dans 53% des communes. Pour une bonne part (33%), ils n'intègrent pas au moins les résultats atteints par la CCMP en rapport avec ses missions (cf. articles 2 et 12 du Décret 2018-225 du 13 juin 2018) y compris la situation des dossiers étudiés, les indicateurs de performances ;
- le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits et contrôles relatives à la passation des marchés par le chef CCMP n'est pas systématique dans les communes, encore moins l'initiative d'actions ou la proposition de mesures aux autorités à cet effet.

Dans bon nombre de communes, les SG cumulent encore 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 type de contrôle.

Le graphique ci-dessous illustre le niveau de fonctionnalité des trois organes précités.

**Figure 10:** Fonctionnalité des organes de passation et de contrôle



Source : Données collectées sur le terrain

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

La coordination des services communaux par le SG demeure dans l'ensemble perfectible du fait : de la fréquence irrégulière dans la tenue des réunions mensuelles dans certaines communes et des difficultés des SG à assurer un rôle moteur dans un dispositif de suivi et contrôle interne communal qui peine à se concrétiser.

Les réunions périodiques (mensuelles suivant les bonnes pratiques administratives) des services de la Mairie ne sont régulièrement tenues (au moins une réunion pour chaque mois de l'année) que dans 69% des communes. Par rapport à l'année 2017, la situation ne s'est pas améliorée outre mesure.

Outre la question de régularité, la tenue de ces réunions et les PV qui en découlent n'intègrent pas encore une dynamique de contrôle interne et de système d'informations/communication interne dont le SG est le moteur. En effet, si la tenue de ces réunions commence à devenir un acquis, il reste à améliorer leur déroulement et le contenu des PV pour en faire un outil de management de l'administration communale. Ces réunions, pour l'essentiel, ne sont donc 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 ;
- pas d'échanges sur les difficultés rencontrées par les services et les approches de solutions ;
- pas d'instructions du SG sur des activités importantes ou urgentes prescrites aux services au regard de l'atteinte des objectifs programmés.

Un exemple illustratif de cet état de choses est la feuille de route de mise en œuvre des recommandations d'audit FADeC dont l'exécution ne transparaît ni dans le déroulement de ces réunions ni dans les PV établis.

Si dans la totalité des communes le Secrétaire Général est membre de la commission budgétaire et participe aux travaux d'élaboration du budget et du compte administratif, il n'est cependant véritablement impliqué dans le circuit des dossiers des services communaux (service financier et service des affaires domaniales notamment) et leur suivi que dans 69% des communes.

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

Au cours de l'année 2018 sous audit, 95% des Communes contre 91% en 2017, transmettent systématiquement les délibérations à la tutelle (Préfet). Toutefois la commune de Za-Kpota, n'a transmis en 2018 aucune délibération à la tutelle, et les communes de Boukombé, Ouinhi et Zagnanado n'ont respecté cette obligation 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 2017, l'audit de la gestion 2018 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 :

- 80 % des communes ont partagé au cours de réunions des chefs de services sous la supervision du SG le rapport d'audit 2017 ou tenu au moins une réunion de restitution ou de partage des conclusions dudit rapport au cours de l'année 2018 ;
- 89% des communes disposent d'un plan lisible de mise en œuvre des recommandations des audits ou d'une feuille de route.

Le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations n'est ni régulier ni conséquent.

Si les feuilles de route/plans de mise en œuvre des recommandations de l'audit 2017 sont disponibles dans la majorité des Communes, la lisibilité conséquente des activités des princi-

paux services concernés par ces recommandations est faible. Pour plusieurs communes, ces plans apparaissent en effet comme un document de formalité. En effet, les PV de réunion des chefs de services retracent peu les échanges sur les recommandations et les modalités de leur mise en œuvre, encore moins le point des activités de mise en œuvre des recommandations d'audit/contrôles.

Les C/CCMP ont été responsabilisés pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit FADeC relative à la passation des marchés dans seulement 38% des Communes. La situation ne s'est donc pas améliorée par rapport à 2017 et les auditeurs n'ont pas non plus la preuve des actions concrètes menées par ces CCMP en la matière, les rapports d'activités de ces derniers étant souvent muets sur ce sujet.

Au total, la traçabilité des activités de suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits/contrôles est insuffisante et ne s'améliore guère.

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

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2017, les communes ont mené un certain nombre d'actions qui ont conduit à quelques résultats constatés par les auditeurs et confirmés par le respect de façon généralisée de plusieurs normes :

- amélioration de la qualité du PPMP en respect du canevas-type de l'ARMP ;
- prévisibilité budgétaire des réalisations faites qui sont toutes inscrites au budget de l'année de gestion ;
- amélioration de la présentation du budget et du compte administratif 2018 avec : détail des transferts, présentation des soldes et des reports ;
- respect des procédures de passation des marchés en dessous du seuil de passation ;
- bonne tenue à jour du registre spécial de réception des offres qui consigne les dates et heures de dépôt des offres ;
- respect des règles de contrôle a priori de la passation des MP avec : (i) la soumission systématique des dossiers à la CCMP qui assure l'effectivité du contrôle des MP à travers les avis réguliers par écrit, (ii) la soumission à la DNCMP des dossiers relevant de son seuil de compétence ;
- prise en compte dans la comptabilité du montant réel des engagements (montant des contrats) ;
- amélioration du suivi des chantiers avec la production de rapport de suivi et de contrôle de chantier ;
- réduction sensible des marchés non soldés ;
- respect par les services de l'ordonnateur des délais de mandatement ;
- complétude de la liasse de justification de dépenses avant le paiement avec : des PV de réception qui sont joints aux mandats des derniers paiements, la signature des attachements par le C/ST ou son représentant ;
- amélioration constante de la tenue des dossiers FADeC par opération au niveau du SP/PRMP ;
- prise d'avenant dans le respect du taux limite du montant de base (20% ou 25% du marché de base selon le code appliqué) ;

- bonne tenue à jour par les services de l'ordonnateur du Registre Auxiliaire FADeC qui comporte l'exhaustivité des transferts, des engagements et des soldes du FADeC non affecté et affecté ;
- éligibilité de la quasi-totalité des réalisations sur financement FADeC ;
- généralisation de la tenue des séances de reddition de compte.

Toutefois, il convient de souligner que s'il y a quelques changements notés, les acquis demeurent fragiles tant qu'ils ne sont pas formalisés dans les procédures de travail de la commune. La mise en place d'un nouveau cadre de manuel de procédures administratives, comptables et financières des communes intégrant l'évolution du contexte et les enjeux du contrôle interne communal contribuerait à garantir la durabilité de ces acquis.

#### **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 68 % des Communes ;
- l'existence d'un service d'information et de documentation fonctionnel : 77% au titre de 2018, contre 76% en 2017 ;
- l'existence d'une salle de documentation adéquate contenant des documents de gestion disponibles pour les consultations du public : 51% des Communes en 2018 contre 36% au titre de 2017.

Les possibilités offertes aux citoyens d'accéder aux informations ont connu une amélioration significative entre 2017 et 2018 quant à l'accès aux documents de gestion mais pas pour les autres aspects ; les efforts demeurent nécessaires.

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

La généralisation des activités de reddition de compte s'est poursuivie en 2018. En effet, tous les Maires sauf celui de Za-Kpota ont organisé au moins une séance de reddition de compte. En 2017, cette bonne pratique n'était pas observée par 3 communes.

La participation des acteurs de la société civile aux dites séances a été effective dans 69% des Communes contre 71% en 2017 ; ceci constitue une petite régression.

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.

## 4.5 SITUATION DE L'ÉTAT CIVIL

L'état civil constitue un nouveau point de l'audit FADeC 2018 du fait des dysfonctionnements constatés et notamment de la prise par le MDGL de la lettre circulaire n°1486/MDGL/DC/SGM/SP-CONAFIL/SD du 8 novembre 2018 portant gestion efficace de l'état civil dans les communes.

### 4.5.1 Confection et paraphe des registres d'état civil

Seulement un tiers des Maires et Secrétaires Généraux des communes (34%) ont connaissance de la circulaire du Ministre en charge de la décentralisation sur la prévision des dépenses pour la confection et le paraphe des registres d'état civil.

Des registres de naissance ont été commandés, réceptionnés et sont transmis par bordereau au président du tribunal de 1<sup>ère</sup> instance pour paraphe. 69 % des communes ont prévu dans leurs budgets des lignes pour la confection et le paraphe des registres d'état civil. Notons toutefois que certaines communes sont appuyées par des partenaires qui souvent prennent en charge les coûts y relatifs. Les registres cotés et paraphés sont disponibles et utilisés dans 71% des communes ; dans d'autres, des registres non paraphés suivant les normes sont utilisés.

Seulement la moitié des communes (48%) tiennent à jour les registres de naissance ; dans les autres, les auditeurs ont trouvé des fiches de naissances non transcrites alors que le délai est dépassé.

Le personnel du service état civil peut être un Secrétaire d'arrondissement ou un agent transcripteur. Au plan national, 82 % des arrondissements ont un Secrétaire d'arrondissement ou un agent transcripteur qui assure la transcription des actes. A Lalo, aucun arrondissement ne dispose de secrétaire ni d'agent transcripteur.

L'agent d'état civil dispose d'un statut assez varié d'une commune à une autre. En effet, suivant les résultats de l'audit, 53% des agents d'état civil sont des contractuels et 33% environ sont des permanents ; le reste est constitué d'agents occasionnels, de stagiaires et de bénévoles. Les communes de Bonou et d'Aplahoué ont à ce poste des agents occasionnels, alors qu'à Kouandé c'est un stagiaire qui y est affecté. A Karimama, les secrétaires d'arrondissements sont des bénévoles, sans statut ni obligation. La plupart des agents d'état civil dans les arrondissements ont un niveau d'étude entre le CEP et le Bac. Les diplômes universitaires sont très rares. De façon générale, on note une certaine stabilité du personnel à ce poste.

DIPLOME	NBR.DE COMMUNES	%
Aucun diplôme	2	3%
CEFEB/CEP	13	18%
BEPC	29	39%
BAC	20	27%
Diplômes universitaires (BTS, Licence, Maîtrise)	6	7%
non précise	4	6%
	74	100%

La grande majorité d'entre eux (plus de 90%) ont bénéficié d'au moins une formation sur l'état civil, avec l'appui de la Direction Générale de l'Etat Civil, la GIZ, l'APIDA etc.

#### 4.5.2 Tenue des registres d'état civil

Au cours de l'audit de l'année 2018, seulement 34% des communes ont bien tenu les registres d'état civil, 66% l'ont fait de manière partielle. Les auditeurs ont trouvé de grandes défaillances dans la tenue des registres d'état civil dans les communes de : Banikoara ; Natitingou ; Allada ; So-Ava ; Toffo ; Zè ; Klouékanmè ; Lalo ; Toviklin ; Lokossa ; Adja-Ouèrè ; Abomey ; Agbangnizoun ; Bohicon et Djidja. Dans certaines communes, l'audit a révélé une mauvaise transcription des actes dans les registres avec plusieurs insuffisances. Le tableau ci-dessous présente le détail des défaillances par ordre d'importance relative et les communes concernées.

**Tableau 32 :** Présentation des défaillances par ordre d'importance relative et les communes concernées

N°	DEFAILLANCES	NBRE		COMMUNES
4	Transcription incomplète/omissions d'informations ou de mentions obligatoires	24	33%	Abomey, Adja-Ouèrè, Agbangnizoun, Allada, Aplahoué, Banikoara, Bantè, Boukombé, Cotonou, Dassa-Zoumè, Djidja, Gogounou, Houéyogbé, Kalalé, Klouékanmè, Lokossa, Malanville, Natitingou, N'Dali, Kandi, Péhunco, Pèrèrè, Sinendé, Sô-Ava
9	Non clôture des registres, dernière page du registre non arrêtée avec date et signature du chef d'arrondissement	32	44%	Abomey, Adja-Ouèrè, Adjarra, Agbangnizoun, Banikoara, Bantè, Bembéréké, Bopa, Boukombé, Cobly, Dangbo, Djakotomey, Glazoué, Ifangni, Kalalé, Karimama, Kérou, Kétou, Klouékanmè, Lalo, Lokossa, Natitingou, Parakou, Pèrèrè, Porto-Novo, Ségbana, Savalou, Savè, Sèmè-Podji, Tanguiéta, Toffo, Toucountouna
7	Non clôture des registres	20	27%	Abomey, Adja-Ouèrè, Adjarra, Bembéréké, Boukombé, Dangbo, Ifangni, Kalalé, Klouékanmè, Lalo, Natitingou, Parakou, Pèrèrè, Porto-Novo, Ségbana, Sakété, So-Ava, Tanguiéta, Tchaourou, Toucountouna
8	Pages vierges non oblitérées	19	26%	Adja-Ouèrè, Adjarra, Adjohoun, Cobly, Dangbo, Djakotomey, Glazoué, Houéyogbé, Ifangni, Kalalé, Kérou, Kétou, Klouékanmè, Lalo, Matéri, Sakété, So-Ava, Tanguiéta, Tori-Bossito
1	Mauvaise transcription des actes de naissance dans les registres	18	25%	Abomey, Adja-Ouèrè, Agbangnizoun, Allada, Aplahoué, Bohicon, Boukombé, Dassa-Zoumè, Djakotomey, Djidja, Gogounou, Houéyogbé, Kalalé, Klouékanmè, Lokossa, Ouaké, Ségbana, Toffo
3	Feuillets sales	14	19%	Agbangnizoun, Bopa, Boukombé, Dangbo, Djidja, Houéyogbé, Klouékanmè, Malanville, Natitingou, Péhunco, Savalou, Sô-Ava, Toffo, Zagnanado
5	Non transcription en toute lettre des informations y compris dates et heures	14	19%	Abomey, Adja-Ouèrè, Agbangnizoun, Athiémé, Bassila, Boukombé, Copargo, Kalalé, Karimama, Klouékanmè, Lalo, Malanville, Natitingou, Sô-Ava
6	Non concordance entre	11	15%	Adja-Ouèrè, Athiémé, Djidja, Kalalé, Klouékanmè,

N°	DEFAILLANCES	NBRE	COMMUNES
	la fiche de naissance et les informations du registre		Malanville, Natitingou, Péhunco, Pobè, Ségbana, Sakété

Pour une bonne part des communes, le volet n°2 des actes de naissance n'a pas été déposé au greffe du tribunal de première instance compétent depuis plusieurs années.

Seulement 44% des communes assurent une bonne tenue des archives d'état civil. Pour 19% de l'effectif, cette question demeure un objectif à atteindre. Il s'agit des communes de : Abomey-Calavi, Adjohoun, Agbangnizoun, Cotonou, Djakotomey, Kérou, Klouékanmè, Natitingou, Porto-Novo, Sakété, So-Ava, Toffo, Tori et Zè.

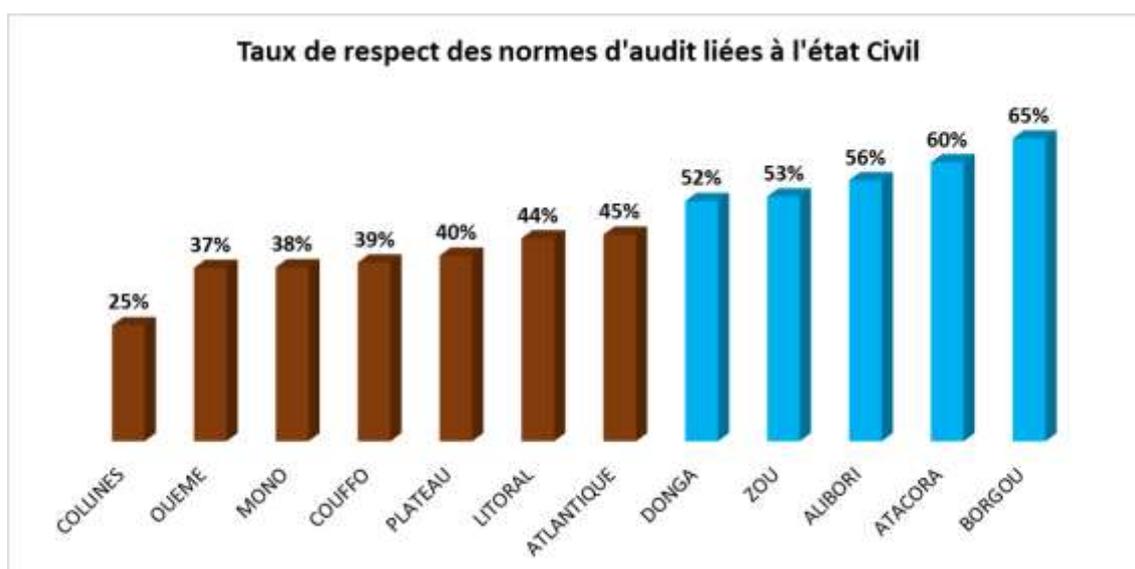
#### 4.5.3 Statistiques sur les faits d'état civil

Les statistiques sur les faits d'état civil sont totalement disponibles dans 83% des communes. Toutefois, seulement 31% de l'effectif ont transmis (preuve disponible) à la DDPD, la DGEC et à la Préfecture lesdites statistiques) quand bien même elles peuvent le faire en ligne. A noter que les communes de Houéyogbé, Bopa, Lalo, Sô-Ava, Karimama et Agbangnizoun n'ont tenu aucune statistique sur les faits d'état civil en 2018.

#### 4.5.4 Gestion des archives de l'état civil

Les services d'état civil disposent de matériels d'archivage adéquats (armoires métallique/en bois ou étagère) dans 44% des communes avec un bon cadre d'archivage (bureau spacieux et bien entretenu) dans 40% des communes. Il convient de souligner que plusieurs communes (25%) ont démarré l'archivage numérique et certaines d'entre elles (Djidja, Kouandé et Savalou) sont assez avancées.

En résumé, le niveau de respect des normes objet d'audit en 2018 sur l'état civil par département est représenté par le graphique ci-dessous.



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

---

### 5.1 PERFORMANCES DES COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2018

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. Les notes issues du présent audit sont entrées dans le calcul de la dotation 2020 du FADeC non affecté Investissement. Si son abondement a lieu comme prévu, un point de la note « vaudra » 859 000 FCFA, contre 793 000 pour le FADeC 2019<sup>16</sup> et la dotation maximale obtenue par une commune sera de 70 Millions FCFA.

Certains critères de performance de l'audit 2018 ont connu un approfondissement considérable par de nouveaux sous-critères, notamment au niveau des volets A « Fonctionnement des organes et de l'administration communale » et B « Passation des marchés et exécution des commandes publiques ». Dans le premier cas, il s'agit de ne plus seulement vérifier l'existence de certains documents, mais d'en évaluer la qualité et l'utilité pour la bonne marche de l'institution ; d'où la question de savoir si les différents rapports (des commissions permanentes, du Maire, etc.) ont donné lieu à une discussion et une prise de décision par le Conseil Communal. Dans le second cas, il s'agit de primer la mise en œuvre diligente des dispositions du nouveau code des marchés publics (CMP 2017) et l'adoption de bonnes pratiques dans la passation des marchés et la réalisation des ouvrages. La comptabilité des matières et l'entretien du patrimoine communal ont reçu une attention particulière à travers des sous-critères supplémentaires.

Comme on pouvait s'y attendre, l'introduction de nouveaux sous-critères a tiré les notes de performances vers le bas. Dans la plupart des cas, cette baisse des notes ne signifie pas une détérioration des performances, d'autant moins que la modification du mode de notation n'était pas annoncée aux acteurs communaux.

La mise à jour des sous-critères de performance présente chaque fois un défi : (i) pour les inspecteurs, qui doivent relever des informations supplémentaires, (ii) pour les acteurs communaux qui doivent veiller à un nombre croissant d'aspects et (iii) pour le lecteur des synthèses annuelles qui ne peut pas simplement comparer les notes d'une année avec celles des années précédentes. Cependant, cette mise à jour est nécessaire pour que les critères de performances restent une incitation à mieux faire tout en touchant un nombre croissant de domaines de gestion communale. Ainsi, à partir de l'audit prochain, la gestion de l'état civil fera l'objet d'un critère de performance avec plusieurs sous-critères.

Le tableau suivant présente les changements dans la notation des critères de performances entre 2017 et 2018, ainsi que la note moyenne obtenue par l'ensemble des communes, en pourcentage de la note maximale. Les nouveaux sous critères sont en gras.

On constate une baisse de la note moyenne pour tous les critères pour lesquels des sous-critères supplémentaires ont été introduits. Une notation sans changement de sous-critères en 2018 aurait donné une note moyenne égale ou légèrement supérieure par rapport à 2017.

Dans l'ensemble, la note globale moyenne n'atteint que 69% de la note maximale, contre 72 % en 2017.

---

<sup>16</sup> Pour le calcul de la valeur monétaire de la performance et son évolution au fil des audits, cf. le point 5.2 de la synthèse nationale 2017 (page 90 et suivantes).

**Tableau 33** : Evolution des critères de performances et notes moyennes obtenues par les Communes en 2017 et 2018

VOLET /CRITERE	ANNÉE 2017		ANNÉE 2018	
	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.
<b>A – Fonctionnement des organes (délibérant et exécutif) et de l'administration communale (30/100)</b>				
A1 Nombre de sessions du Conseil Communal	Tenue à bonne date des 4 sessions ordinaires (2 points)	99	Tenue à bonne date des 4 sessions ordinaires (1pt) ; <b>Existence du relevé des décisions dans les PV de sessions (1pt)</b>	80
A.2 Fonctionnalité des commissions permanentes	Commissions permanentes obligatoires qui ont produit au moins 1 PV/rapport de leurs travaux (3 points)	89	Commissions permanentes obligatoires qui ont produit au moins 1 PV/rapport étudié en CC (1,5 point) <b>Commissions dont au moins un PV/rapport a donné lieu à une décision du CC (1,5 point)</b>	74
A.3 Nombre de rapports d'activités écrits du Maire soumis au Conseil Communal	Nombre de rapports d'activité du Maire soumis au Conseil Communal (4 points)	95	Rapports du maire soumis au Conseil Communal et discutés par le Conseil Communal (2 points) <b>Les rapports comportent un point sur l'exécution du budget et des tâches prescrites au Maire (2 points)</b>	84
A.4 Date de vote du budget	Adoption du budget au plus tard le 15 janvier, 3 pts ; Entre le 16 janvier et le 31 mars, 1,5 pts ; Après le 31 mars, 0 pt	94	idem	95
A.5 Date de vote du compte administratif	CA voté au plus tard le 30 Juin : 2 pts. Moins 1 point par 15 jours de retard	94	idem	90
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 : au moins 1 PV par mois (3 points) Contenu des PV : existence de points d'exécution des tâches confiées aux services et de nouvelles instructions/consignes (1 point) ; Traçabilité du suivi/contrôle du SG dans le circuit des dossiers financiers et domaniaux (1 point).	84	idem	84
A7 Fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics	Existence de rapports d'activité de la PRMP et CCMP (3 points) ; Complétude/exhaustivité des rapports de la PRMP et CCMP (2 points) Existence d'un spécialiste en passation des marchés ou juriste dans la PRMP et CCMP (1 point)	74	<b>Existence juridique des organes en conformité à la loi 2017-04 et ses Décrets d'application (1,25 pt) ;</b> Qualification et adéquation-profil-poste des membres du S/PRMP et précision des qualités/fonctions dans les arrêtés de nomination (1 pt) ; Qualification et adéquation-profil-poste des membres de la CCMP et précision des qualités/fonctions dans les arrêtés de nomination (1,5 pts) ; Disponibilité dans les délais et exhaustivité des rapports de la PRMP (1 pt) ; Disponibilité dans les délais et exhaustivité des rapports de la CCMP (1,25 pt).	65
A.8 Fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation	Salle de documentation accessible au public et équipée en mobilier de rangements (2 pts) ; La salle contient : PDC, PAI/PAD, Budget et compte administratif n-1 et n (1pt) ; Dossiers constitués par opération FADeC (1 pt) ;	78	idem	79

VOLET /CRITERE	ANNÉE 2017		ANNÉE 2018	
	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.
	Dossiers bien constitués et rangés chez le CSAF (0,5 pt) et le CST (0,5pt).			
<b>B – Passation des marchés et exécution des commandes publiques (25/100)</b>				
B.1 Respect des procédures de passation des marchés publics	Publication sur le SIGMAP des différents documents et dossiers de passation des marchés (4 pts) ; Conformité des PV d'ouverture des offres (1 pt) ; Concordance entre PVs d'ouverture et registre spécial de réception des offres (1 pt) ; Existence des avis de la CCMP sur les documents PM (1 pt) ; Non fractionnement des commandes (1 pt) ; Existence de la preuve de la notification des soumissionnaires non retenus (1 pt) ; Non existence de marché gré à gré <b>irrégulier</b> (1 pt).	70	Idem <b>Défalcation de 1 pt pour non-respect des règles de publicité pour marchés passés après juillet 2018</b>	74
B.2 Exécution des commandes publiques	Existence d'un dossier technique pour au moins 2 marchés de travaux de l'échantillon (2 pts) ; Existence des rapports d'au moins 1 visite de chantier par mois du CST (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	75	Existence d'un dossier technique ayant servi à l'élaboration du DAO <b>pour tous les marchés de travaux de l'échantillon</b> (2 pts) ; <b>Soumission par l'attributaire du marché d'un dossier d'exécution, approuvé par les soins du C/ST (2 pts) ;</b> Existence des rapports de contrôle/suivi d'au moins 1 visite de chantier par mois et par réalisation durant la vie du chantier, existent (2 pts) ; Existence d'un PV de constat d'achèvement pour tous les marchés réceptionnés (2 pts) ; <b>Tous les marchés de réfection/réhabilitation ou d'achèvement ont été engagés sur la base d'un dossier adapté (2 pts) ;</b> Absence de retards ou prise de mesures coercitives en cas de retard (2 pts) ; Absence de malfaçons visibles (3 pts).	76
<b>C – Traçabilité et remonté des informations (15/100)</b>				
C.1 Disponibilité des situations trimestrielles et annuelles d'exécution (financière et physique) des ressources transférées	Sorties du logiciel envoyées dans les délais (1 pt) ; Concordance des montants mobilisés, engagés, mandatés et payés selon RAF et le Tableau Référentiel (0,5pt) ; Envoi de la « Liste marchés actifs » dans les délais (1 pt) ; Feedback après observations CONAFIL sur la « Liste marchés actifs » (0,5 pt) ; Concordance entre Montant Engagé base Logiciel et Montant engagé base Liste des marchés actifs (1 pt) ; Concordance du nombre de marchés passés par appel d'offres selon Liste marché actif 2017 et Liste CST (1 pt) ; Envoi au 31 mars 2018, de la situation d'exécution du FADeC, exercice 2018 : (1 pt).	50	Sorties du logiciel envoyées dans les délais (0,5pt) ; Fiche CST envoyé dans les délais (0,5 pt) ; <b>Fiche détaillée des transferts 2018 envoyée dans les délais (1 pt) ;</b> Liste des marchés actifs envoyés dans les délais (1 pt) ; Concordance entre sorties logiciels et Liste des marchés actifs (0,75 pt) ; Envoi au 30 Juin 2019, de l'état d'exécution annuel FADeC gestion 2018 (0,75 pt) ; <b>Intitulé correcte des marchés (0,5 pt)</b> Complétude des informations dans la liste des marchés actifs (0,5 pt) ; <b>Réactivité des audités durant la phase préparatoire (0,5 pt).</b>	52

VOLET /CRITERE	ANNÉE 2017		ANNÉE 2018	
	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.	SOUS CRITERES	% DE LA NOTE MAX.
C.2 Tenue à jour des registres physiques et existence d'une comptabilité matières	Tenue à jour du Registre auxiliaire FADeC manuel et numérique (2 pts) ; Registre engagement (1 pt) Registre mandat (1 pt) registre patrimoine (1 pt).	80	Tenue à jour - Du registre auxiliaire FADeC manuel et numérique (1 pt) ; - Du registre engagement (0,5 pt) ; - Du registre des mandats (0,5 pt) ; <b>Nomination d'un comptable des matières (1 pt) ;</b> <b>Qualification du comptable des matières (1 pt) ;</b> <b>Tenue à jour d'un inventaire (0,5 pt) ;</b> Tenue du sommier des bâtiments et terrains (0,5 pt).	58
C.3 Qualité du compte administratif et traçabilité des transferts	Présence d'informations clés sur le FADeC dans la note de présentation du compte administratif : Soldes (1 pt), niveau effectif des indicateurs de performance financière (1 pt) ; Existence d'annexes (2 pts).	64	idem	77
<b>D – Finances locales (30/100)</b>				
D.1 Evolution des recettes propres	Taux d'accroissement sur la gestion précédente (4 pts) ; Taux d'accroissement moyen sur 5 ans (6 pts).	83	idem	65
D.2 Niveau de consommation des ressources disponibles	Taux de mandatement du FADeC non affecté investissement par rapport aux ressources disponibles (5 pts)	31	idem	21
D.3 Autofinancement de l'investissement	Ratio épargne de gestion /recettes réelles de fonctionnement (5 pts)	39	Traçabilité/lisibilité de l'affectation de l'autofinancement dans le compte administratif et à travers les contrats signés (2 pts) <b>critère non pris en compte</b>	62
			Ratio épargne de gestion /recettes réelles de fonctionnement (3 pts)	
D.4 Dépenses d'entretien des infrastructures	Existence du point d'exécution physique des activités d'entretien (3 pts)	99	<b>Fiabilité et exhaustivité des informations données dans le document « dépenses d'entretien et détails des activités ... » (2 pts)</b>	76
	Ratio montant dépenses d'entretien / dépenses totales de fonctionnement : Ratio 2017 (4 pts) ; Ratio moyen des 5 ans derniers (3 pts)	53	<b>Part des recettes propres consacrées à l'entretien (3 pts)</b>	57
			Ratio montant dépenses d'entretien / dépenses totales de fonctionnement : Ratio 2018 (3 pts) ; Ratio moyen des 5 ans derniers (2 pts)	74
		<b>72</b>	<b>Total</b>	<b>69</b>

Source : Référentiels et résultats des audits et comptes administratifs 2017 et 2018.

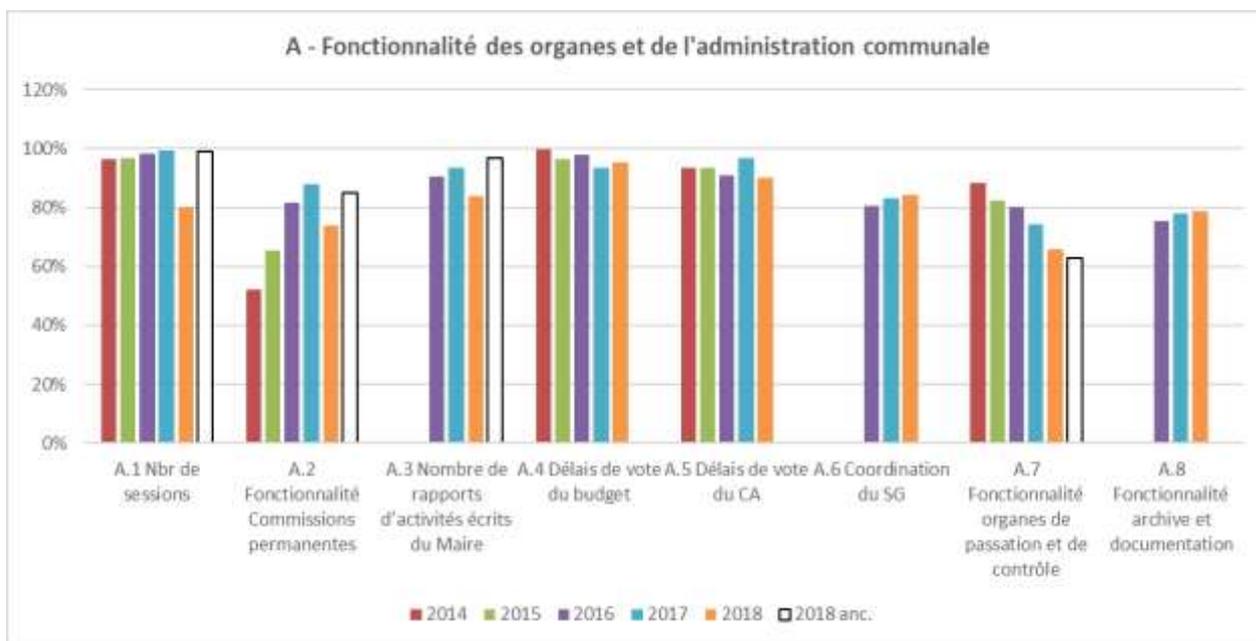
## 5.2 EVOLUTION DES PERFORMANCES DEPUIS 2014

### Evolution par volet

Les trois graphiques suivants montrent l'évolution des performances des Communes pendant les cinq 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 2017 ou 2018 affichent seulement une ou deux barres.

Pour les critères qui ont subi une modification profonde du mode de notation en 2018, les graphiques donnent aussi les résultats « comme si » le mode de notation de 2017 avait été utilisée ; ces résultats sont représentés par les barres « 2018 anc ».

**Figure 11** : Évolution des notes de performances des Communes depuis l'audit 2014

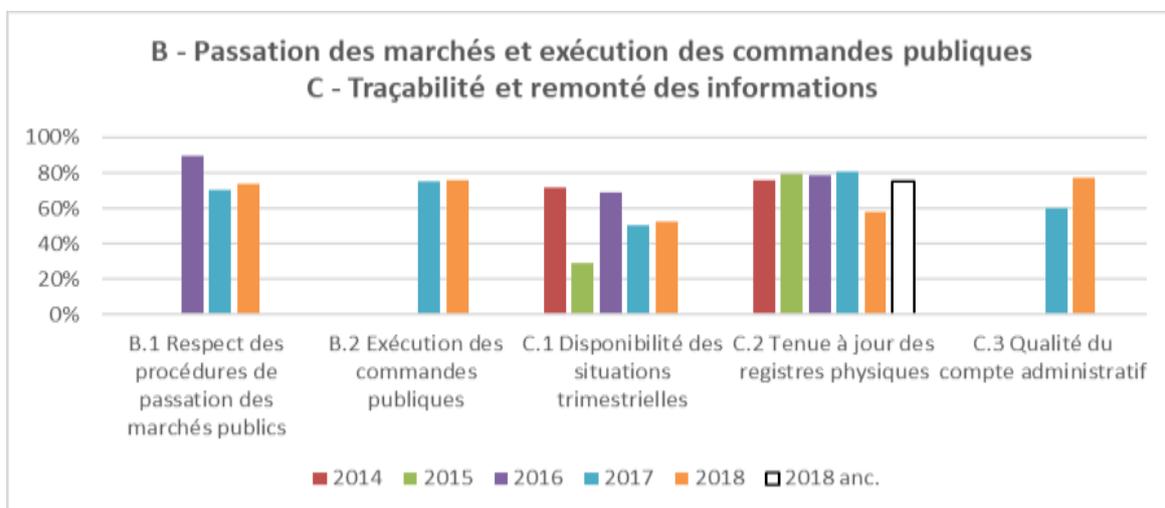


On observe un recul en 2018 pour 4 des 8 critères du volet, mais pour les critères A1 « nombre des sessions du CC » et A3 « nombre des rapports d'activité du maire », ce recul est dû à la prise en compte de nouveaux sous-critères. Sans cette modification, le niveau de performance serait identique à celui de 2017 (critère A1) ou légèrement supérieur (critère A3). Plus spécifiquement, on note :

- la tenue quasi générale des 4 sessions ordinaires du Conseil Communal (3 communes à savoir Copargo, Lokossa et Tchaourou ont tenu 3 sessions), de même que le vote du budget primitif avant le 15 Janvier de l'année dans 72 Communes contre 62 communes en 2017. Le compte administratif 2018 a été adopté avant le 30 Juin 2019 dans 69 communes, c'est un léger recul par rapport à la gestion 2017 (71 communes) ;
- une évolution positive du critère « nombre de rapports d'activités écrits du Maire soumis au Conseil Communal » ; 68 communes ont reçu la note maximale, c.à.d. leurs Maires ont soumis les 4 rapports écrits. Le nouveau sous-critère « Les rapports comportent un point sur l'exécution du budget et des tâches prescrites au Maire lors de la session précédente » est entièrement respecté par 39 communes.
- le critère A7 « Fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics » intègre les nouvelles dispositions du CMP 2017 en ce qui concerne la

qualification du personnel et le fonctionnement de ces organes. La baisse observée montre que les communes n'ont pas pu s'adapter à toutes les exigences du nouveau code ; mais vu les niveaux bien plus élevés qu'exige ce code, on aurait pu s'attendre à une baisse plus prononcée.

- pour les critères A6 et A8, les variations par rapport à 2017 sont minimes, dans l'ordre de 1 ou 2 points.



Au niveau de la passation des marchés, on observe une légère amélioration de la note moyenne qui passe de 70 à 74% de la note maximale. La prise en compte des dispositions du CMP 2017 en matière de publicité n'a pas fait baisser la note moyenne.

Le maintien du niveau de performance du critère « B.2 Exécution des commandes publiques » signifie une avancée si on considère que le mode de notation de ce critère a été corsé et assorti de nouveaux aspects. Une évaluation « comme si » n'était pas possible. Même si le niveau (76% de la note maximale) peut paraître modeste, il traduit une amélioration de la préparation technique des travaux et de la manière dont les chantiers sont exécutés. Les rappels répétés dans les rapports d'audit annuels, la procédure de « screening » adoptée par la CONAFIL depuis 2018<sup>17</sup> et les Contrôles Techniques Externes commencent à porter leurs fruits.

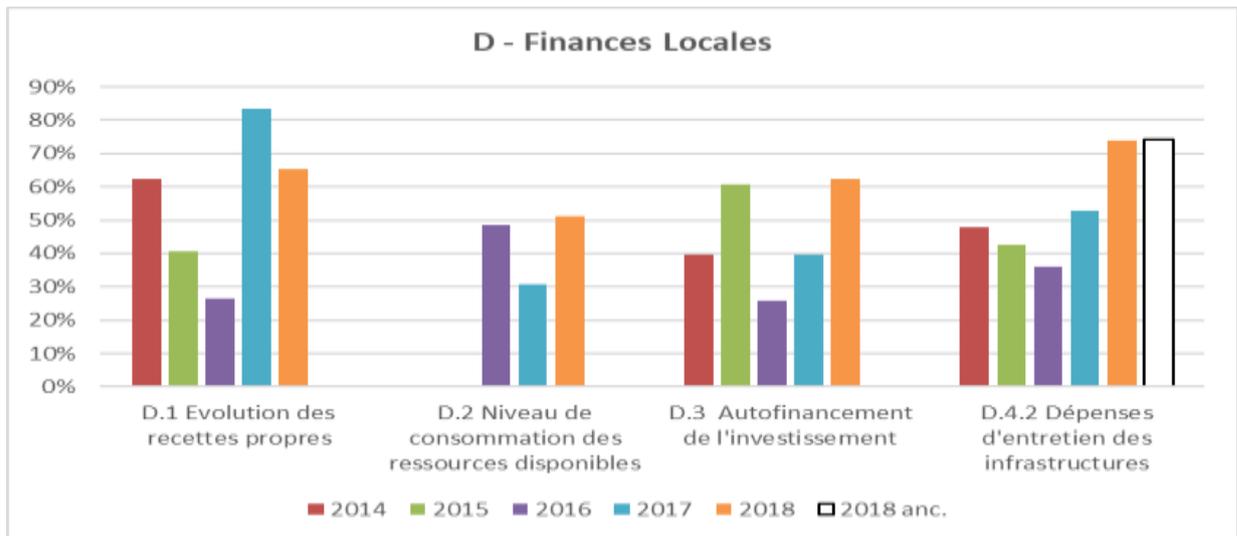
Le critère « C.1 Disponibilité des situations trimestrielles et annuelles » a été évalué par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL. Ce critère adresse un problème fondamental des audits FADeC, à savoir la faible qualité des données fournies par les acteurs communaux sur l'utilisation des ressources FADeC et les retards dans la fourniture de ces données. En primant la diligence et la réactivité des acteurs dans la fourniture de ces données, ce critère contribue à l'amélioration du système de reporting (notamment financier) de la CONAFIL. Un niveau moyen de seulement 52% de la note maximale montre les efforts considérables qui restent à faire sur ce plan.

La chute du critère « C.2 Tenue à jour des registres physiques » (de 80% à 58% de la note maximale) s'explique par la prise en compte d'un nouveau sous-critère, à savoir l'existence d'une comptabilité des matières. Jusqu'à l'audit dernier, cette existence était seulement relevée au niveau des normes et bonnes pratiques. Afin de créer une incitation à la création de cette comptabilité (qui en 2018 n'existe que dans la moitié des Communes), la nomination

<sup>17</sup> Dans le cadre de cette procédure, le Secrétariat Permanent s'assure de la disponibilité d'un dossier technique pour chaque marché de travaux.

d'un comptable matière (du profil requis) et la tenue d'un inventaire et d'un sommier des bâtiments et terrains sont désormais notées.

Le critère « C.3 Qualité du compte administratif et traçabilité des transferts » a été noté pour la première fois lors de l'audit 2017. Son mode de notation n'a pas changé, le bond de 17 points que l'on constate (de 60% à 77% de la note maximale) traduit une mise en œuvre progressive de la note de cadrage budgétaire et donc un assainissement progressif du cadre financier. Le point 5.4.2 ci-dessous en dit plus long.



Sur les quatre critères du volet, trois affichent une amélioration notable en 2018 et pour les critères D.3 « Autofinancement de l'investissement » et D.4 « Dépenses d'entretien des infrastructures » une tendance positive semble se dégager au fil des 3 derniers audits.

Le recul de la note « D.1 Evolution des recettes propres » traduit avant tout une mobilisation plus faible des ressources propres par beaucoup de commune en 2018. L'autre composante de la note, l'évolution des recettes propres pendant les 5 dernières années, affiche une détérioration également, mais moins prononcée du fait du « poids du passé ».

L'amélioration de la note « D.2 Niveau de consommation des ressources disponibles » confirme le constat fait au point 1.1.4, à savoir un meilleur taux de mandatement des ressources du FADeC non affecté Investissement, taux qui passe de 33% en 2017 à 40% en 2018.

L'effort d'investissement sur ressources propres des communes a été apprécié à travers deux indicateurs, l'épargne de gestion et des aspects qualitatifs (lisibilité de l'effectivité de l'autofinancement). Ce deuxième sous-critère n'a pas été relevée pour l'ensemble des communes, raison pour laquelle il n'a pas pu être pris en compte dans la notation finale. Ainsi, le critère « D.3 Autofinancement de l'investissement » est toujours représenté par le seul ratio épargne brute/recettes réelles de fonctionnement. L'amélioration de la note traduit une réelle augmentation de l'épargne brute des communes qui passe de 7 Mrd FCFA en 2017 à 11,3 Mrd en 2018.

Le critère « D.4 Dépenses d'entretien des infrastructures » a connu un réel approfondissement en 2018. Il est évalué à travers 3 sous-critères :

- le ratio « dépenses d'entretien / dépenses de fonctionnement » (seul sous critère dans le passé), avec 5 points sur 10 ;
- les dépenses d'entretien sur ressources propres, avec 3 points sur 10 ;

- la fiabilité et l'exhaustivité des informations données par les communes sur leurs dépenses d'entretien, avec 2 points sur 10. A l'instar du critère C.1, ce sous-critère « prime » la qualité et l'exhaustivité d'un travail demandé aux audités.

La prise en compte de ces nouveaux sous-critères n'a pas fait baisser la note moyenne, comme le montre la comparaison avec la situation « comme si ». Ce qui permet de conclure à un niveau appréciable des dépenses d'entretien sur fonds propres.

Avec 5 points sur 10, le sous-critère « dépenses d'entretien / dépenses de fonctionnement » reste le plus important. A l'instar du critère D.1, il est calculé pour 2018 seul ainsi que pour les 5 dernières années 2014 à 2018. Pour les 2 aspects on constate une amélioration par rapport à 2017 : en 2018, les communes ont en moyenne consacré 11% de leurs dépenses de fonctionnement à l'entretien du patrimoine, contre 9 % en 2017. Et pour le quinquennat 2014 – 2018, cette moyenne s'établit à 8%, contre 6% pour le quinquennat 2013 à 2017.

On peut conclure que l'entretien du patrimoine commence à recevoir de plus en plus d'attention de la part des décideurs communaux, même si le niveau des moyens qui y sont consacrés est encore largement insuffisant.

### Evolution par communes

Un constat des rapports de synthèse précédents se confirme aussi en 2018 : Il y a très peu de Communes qui ont une bonne ou mauvaise performance sur une longue période. 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>18</sup>. Il présente les Communes qui, pendant une période de 6 ans (2013 à 2018), 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 ».

**Tableau 34 :** 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	Athiémé, Banikoara, Cotonou, Lokossa	Bassila, Nikki, Parakou
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	Copargo, Kalalé	Akpro-Missérété, Covè, Djidja, Glazoué, Lalo, Savè

Source : Données de la CONAFIL

Aucune Commune n'occupe un des 15 premiers rangs durant toute la période mais Bohicon s'y trouve en 5 ans sur 6. Quatre (4) Communes occupent un des 15 premiers rangs pendant 4 ans sur 6 et 3 communes se trouvent 3 fois parmi les 15 premières depuis 2013. 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 5 ans sur 6, mais 2 communes (Kalalé et Copargo) occupent 4 fois un des derniers rangs pendant les 6 ans et 6 communes se retrouvent dans cette situation en 3 ans sur 6.

<sup>18</sup> A cette fin, les Communes ont été rangées selon leurs notes de performance. La Commune avec la meilleure note occupe le rang 1, celle avec la note la plus faible le rang 77.

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

Les audits annuels évaluent un éventail bien plus large d'aspects de la gestion communale que les seuls critères de performance. Pour l'exercice 2018, 147 points liés aux normes et bonnes pratiques administratives ont été contrôlés, donc 25 de plus que pour la gestion 2017. Ces nouvelles normes concernent la gestion de l'état civil et la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics.

Un peu plus d'un tiers des 147 points de contrôle (51 précisément), sont en même temps des sous-critères de performance.

En ce qui concerne les Receveurs percepteurs, une quinzaine d'aspects relatifs à leur gestion des transferts FADeC a été contrôlée.

Le « taux de respect des normes », calculé pour chaque commune, permet une comparaison des communes entre elles, comparaison qui complète celle basée sur les notes de performance. La commune avec le taux le plus faible, Copargo, respecte seulement 54 % des 147 normes et bonnes pratiques et Pèrèrè en respecte 93% (taux le plus fort).

La comparaison des rangs qu'occupent les communes selon leurs notes de performance et leurs taux de respect des normes (hors normes qui entrent dans la notation des performances) montre une assez bonne corrélation entre les deux mesures. Ce résultat permet la conclusion que les communes améliorent en général leur gestion dans l'ensemble et non seulement pour les aspects auxquels une « prime de performance » est attachée.

Toutefois, il y a des exceptions : des communes qui concentrent leurs efforts sur une bonne note de performance en laissant de côté les autres aspects de la gestion communale. Ceci est le cas p. ex. de Toffo, Toviklin et Bassila, comme le montre le tableau ci-dessous. Ces communes occupent de bons rangs dans le classement selon les performances, mais des mauvais rangs dans le classement selon le respect des normes.

COMMUNE	RANG SELON PERFORMANCE	RANG SELON RESPECT DES NORMES	ECART EN RANGS
Toffo	9	67	58
Toviklin	17	57	40
Bassila	20	56	36
Gogounou	48	5	43
Cobly	76	31	45
Akpro-Missérété	75	31	44

La situation inverse existe également : une faible position dans le classement selon les performances et une bien meilleure position dans le classement selon le respect des normes. Gogounou, Cobly et Akpro-Missérété sont dans cette situation, parmi d'autres communes.

Le graphique suivant illustre la position de chaque commune par rapport à et la note de performances et le respect des normes et bonnes pratiques (hors celles qui sont déjà prises en compte par les performances). Les communes qui se trouvent dans le quart de cercle supérieur à droite ont à la fois les meilleures notes de performance et les taux de respect des normes les plus élevés. Pour les communes dans le quart inférieur à gauche, c'est le contraire : faibles performances et faibles taux de respect. Les autres quarts comportent chacun les 25% des communes qui sont bonnes sur l'un des deux aspects et faibles sur l'autre.



En moyenne, les communes respectent 74% des normes (toutes confondues) et 77% des anciennes normes. Le taux de respect de nouvelles normes est assez élevé, 60% en moyenne. L'analyse Commune par Commune montre une légère amélioration en 2018 : après seulement 10 communes en 2017, ce sont 16 communes en 2018 qui respectent au moins 80% des normes (nouvelles et anciennes confondues) ou 24 si on ne regarde que les anciennes normes. En revanche, une seule Commune (Ségbana) atteint un taux inférieur à 50 %.

**Tableau 35:** Communes à fort et faible taux de respect des normes sur les cinq dernières années

	2018	2017	2016	2015
Communes qui respectent au moins 80% des normes	Allada, Athiémé, Banikoara, Bantè, Bembéréké, Dangbo, Djidja, Gogounou, Grand Popo, Kétou, Kouandé, Nikki, Ouidah, Parakou, Pèrèrè, Zogbodomey	Abomey Calavi, Nikki, Parakou, Aplahoué, Lokossa, Adjohoun, Avran-kou, 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	< 50 % : Ségbana	< 50 % : 0	< 50 % 0	< 50 % : Ifangni, Glazoué

Source : Dépouillement des rapports d'audit 2015, 2016, 2017 et 2018

Outre le taux de respect des normes par commune, la compilation des tableaux permet de calculer pour chaque norme le taux de respect « global », c.à.d. à l'échelle du pays.

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

On constate une amélioration<sup>19</sup> du taux de respect pour 41% des anciennes normes, un recul pour 11% de ces normes et une stagnation pour 48%. Ce résultat est légèrement meilleur à celui de 2017 où les pourcentages étaient respectivement de 36, 21 et 43%.

Le tableau suivant présente les normes faiblement respectées (< 50%) en 2017 et 2018.

**Tableau 36:** Normes et bonnes pratiques les moins respectées

DOMAINE DE L'AUDIT	TAUX DE RESPECT 2018	TAUX DE RESPECT 2017
Les comptes présentent les transferts 2017 de manière détaillée.	79%	42%
La commune a responsabilisé un comptable matières qualifié (Min. Bac G2 ou G3)	49%	51%
Le comptable matières est principalement affecté à la	41%	45%

<sup>19</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 »

DOMAINE DE L'AUDIT	TAUX DE RESPECT 2018	TAUX DE RESPECT 2017
tâche.		
Les documents de la comptabilité matières existent (sous d'autres noms éventuellement).	36%	42%
Les documents de la comptabilité matières sont à jour	27%	25%
L'inventaire des immobilisations/registre patrimoine est à jour.	42%	33%
Le Maire a transmis les documents de gestion à la CO-NAFIL	57%	38%
Existence de listes faisant apparaître les observations des soumissionnaires.	41%	24%
Publication de l'avis d'attribution provisoire sur le SIGMAP	11%	8%
Publication de l'avis d'attribution définitive sur le SIGMAP	3%	3%
CMP 2017: Publication de l'attribution provisoire suivant les mêmes canaux que l'avis	32%	
Les pages des offres originales sont paraphés par les personnes habilitées (CPMP ou CCMP)	57%	48%
Les délais de procédures sont globalement respectés	48%	48%
Les dossiers techniques des projets de réfection/réhabilitation comportent un état des lieux (avec photos).	44%	
Les délais contractuels sont respectés pour la majorité des marchés.	54%	33%
Les justifications des retards sont recevables.	35%	40%
Le Maire a pris des mesures en cas de retard considérable et d'abandon de chantier.	60%	36%
<b>Fonctionnement de l'institution communale</b>		
Existence d'au moins 1 collaborateur qualifié du chef de service/organe	50%	39%
La commune dispose d'un manuel de procédure à jour, réglant les principaux processus.	18%	45%
Le manuel de procédures est mis en œuvre par un arrêté du maire.	39%	24%
Bonne qualité des rapports d'activités de la PRMP	44%	42%
Existence d'un comité d'approvisionnement	41%	33%
Bonne qualité du rapport d'activités de la CCMP.	53%	36%
La CCMP est responsabilisée dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations relatives à la passation des marchés publics	38%	43%
Existence d'une salle de documentation adéquate (équipée) contenant des documents de gestion disponibles pour consultation par le public	51%	42%
<b>Etat civil</b>		
Toutes les naissances déclarées sont inscrites dans le registre (pas de fiches ou déclarations non inscrites)	48%	
Les registres 2018 sont correctement arrêtés.	44%	

DOMAINE DE L'AUDIT	TAUX DE RESPECT 2018	TAUX DE RESPECT 2017
Les volets 2 et le répertoire alphabétique sont déposés au greffe du tribunal de 1ère instance (bordereaux de transmission)	14%	
Les statistiques de 2018 ont été transmises à la DDPD (INSAE)	29%	
Les statistiques de 2018 ont été transmises à la préfecture/DGEC	47%	
Les archives disposent de suffisamment d'armoires	44%	

Source : Données de la CONAFIL

On constate que

1. Il y a amélioration du taux de respect pour la grande majorité des normes faiblement respectées en 2017 ;
2. Sur les 13 normes concernant l'état civil, 6 affichent un taux de respect de moins de 50%. Un travail considérable attend les acteurs communaux pour réduire ce nombre.
3. Classées en fonction de la « persistance » du problème ou de l'incapacité des communes d'améliorer la situation, les normes toujours faiblement respectées en 2018 (chiffres en gras) concernent :
  - la comptabilité des matières ; les communes ont de très grandes difficultés à se conformer aux textes en vigueur ;
  - l'existence et la mise en œuvre d'un Manuel des Procédures au niveau de l'administration communale ;
  - la passation des marchés : le respect des délais de procédure ;
  - dans l'exécution des marchés : le respect des délais contractuels ;
  - la responsabilisation de la CCMP pour la mise en œuvre des recommandations des audits en matière de passation et de contrôle des marchés publics.

La persistance des problèmes à ces niveaux appelle à une réflexion sur les causes potentielles : des dispositions légales ou réglementaires peu adaptées au contexte des communes (cas de la comptabilité des matières), un manque d'encadrement/accompagnement (élaboration du Manuel des Procédures, qualité des rapports des organes, passation des marchés gré à gré) ou une mauvaise organisation du travail au sein et entre les organes (délai de la passation des marchés).

Les autres normes faiblement respectées en 2018 (publication des avis d'attribution sur le SIGMAP, contenu des dossiers techniques des projets de réfection/réhabilitation ; les normes relatives à l'état civil) sont soit nouvelles (état civil, dossiers techniques des réfections) soit liées à la non-fonctionnalité d'un dispositif hors compétence communale (le SIGMAP).

### Respect des normes par les RP

La qualité de la gestion des ressources FADeC par les RP est évaluée à travers une quinzaine de normes. Le tableau suivant montre l'évolution du taux de respect de ces autres 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.

Le taux moyen de respect des normes n'évolue pas vraiment ; il passe de 84% en 2017 à 85% en 2018. C'est la tenue du registre auxiliaire FADeC par le RP, l'équipement des Recettes Perceptions, notamment l'existence d'armoires et de matériel de rangement et par ricochet

la qualité du classement des documents qui continuent de poser problème. C'est les seules normes qui affichent un taux de respect de moins de 80%. Pourtant, on observe une amélioration nette du classement manuel des documents. Autre amélioration : les rejets des mandats sont notifiés par écrit et motivés. La plus grande amélioration est observée sur le plan du personnel : le taux des Recettes perceptions qui disposent d'un collaborateur qualifié en dehors du RP passe de 66 à 82%. Le délai de paiement, en revanche, est la seule norme qui affiche le plus grand recul.

**Tableau 37:** Taux de respect des normes par les RP

NORME	Tx 2018	Tx 2017	Tx 2016	Tx 2015	EVOL.
Les visas et autres indications sont apposés sur les mandats.	97%	99%	90%	80%	0
Les rejets sont notifiés par écrit et motivés.	96%	87%	90%	100%	+
Le RP appartient au moins au corps des inspecteurs ou contrôleurs du Trésor.	96%	93%	95%		0
Le RP a fait les contrôles de régularité.	96%	96%	88%	80%	0
Le RP transmet mensuellement les bordereaux de développement des recettes et dépenses.	92%	96%	99%	89%	0
Les états du RP transmis en fin d'année font ressortir la situation d'exécution du FADeC	91%	90%	62%	67%	0
Le RP a vérifié le service fait (dépôt du rapport) avant le paiement des perdiems aux commissions permanentes	89%	85%	81%	65%	0
Comptable : le RAF comporte les transferts, les paiements et le solde du FADeC non affecté.	81%	85%			0
Comptable : le RAF comporte les transferts, les paiements et les soldes par FADeC affectés.	81%	81%			0
Le RP dispose d'au moins 1 collaborateur qualifié en comptabilité ou finance publique.	80%	66%	52%		+
Délai de 11 jours ouvrables respecté pour la phase comptable	80%	86%	86%	34%	-
Bon classement manuel des documents	77%	71%			+
Comptable : le Registre Auxiliaire FADeC est à jour	66%	62%	68%	58%	0
Existence d'armoires et matériel de rangement suffisants	61%	63%	75%	68%	0

#### 5.4 RESPECT DE LA NOTE DE CADRAGE BUDGETAIRE

Le 10 novembre 2017, le MDGL a informé par lettre circulaire et message radio, les responsables communaux des dispositions à prendre en compte lors de l'élaboration des budgets et des comptes administratifs.

La « Note sur le contenu des contrôles en matière d'approbation par les préfets des budgets et comptes administratifs communaux » appelée « note de cadrage budgétaire » vise l'assainissement du cadre financier communal par notamment des limites pour la prévision des recettes et dépenses et un certain nombre de ratios à respecter (performances financières) et une précision des informations minima à présenter.

La note stipule

1. En termes de limites
  - un lien entre la prévision des recettes et leur réalisation dans le passé ; les prévisions ne doivent pas augmenter au-delà de 10% de la moyenne des recettes réa-

- lisées au cours des 3 années précédentes, à moins que la commune puisse présenter une justification convaincante. Cette disposition devrait éviter l'élaboration de budget fantaisiste à faible taux de réalisation ;
- la limitation des rubriques « fourre tout » pour lesquelles la nature des dépenses n'est pas connue (notamment l'article 6583) à 2% des recettes propres.
2. En termes d'indicateurs de performance financière
    - une augmentation des recettes propres sur l'année précédente, mais réaliste en prévision par rapport aux réalisations des années antérieures ;
    - un niveau d'au moins 10% des recettes propres à consacrer aux dépenses d'entretien des infrastructures ;
    - un ratio dépenses d'entretien/dépenses de fonctionnement à respecter selon la catégorie des communes : 8 à 10% pour les communes ordinaires, 12 à 15% pour les communes ordinaires chefs-lieux de département et grandes agglomérations ; 20 à 25% pour les communes à statut particulier ;
    - un reversement à la section d'investissement d'au moins 20% des recettes réelles de fonctionnement.
  3. En termes de présentation du budget
    - les tableaux des prévisions et réalisations de recettes et dépenses sur les trois dernières années par grandes rubriques budgétaires ;
    - la situation des reports y compris les reports relatifs aux ressources FADeC transférées ;
    - le niveau des indicateurs de performance financière ;
    - la présentation détaillée des transferts FADeC selon une nomenclature proposée dans la note ;
    - la présentation en détail de certaines rubriques de recettes et de dépenses objet de contrôle ;
    - la nature d'une dizaine d'annexes obligatoires : projets à réaliser et sources de financement, personnel, dettes, engagements pluriannuels.
  4. En termes de présentation du compte administratif
    - la note de présentation du compte administratif intégrant le niveau de réalisation des recettes et dépenses par rapport aux prévisions, la situation des soldes y compris les soldes relatifs aux ressources FADeC transférées, le niveau effectif des indicateurs de performance financière ;
    - une précision de la contexture du compte administratif ;
    - l'état récapitulatif des différentes modifications du budget en cours d'exécution
    - des annexes concernant les restes à recouvrer, les restes à payer, les restes à engager par source de financement, les dépenses d'investissement engagées et non mandatés, les dettes de la commune à long et moyen terme ; l'état d'exécution des projets d'investissement.

### **5.5.1 Respect des seuils, limites et indicateurs de performance de la note de cadrage budgétaire**

La gestion 2018 est la première à laquelle s'applique la note de cadrage budgétaire. Le tableau suivant montre, de manière très synthétique, dans quelle mesure les éléments chiffrés de la note ont été respectés, aussi bien dans les budgets primitifs que lors de leur exécution.

**Tableau 38 :** Respect des seuils, limites et indicateurs de performance

RESPECT DES STIPULATION DE LA NOTE DE CADRAGE	PRÉVISION		RÉALISATION	
	NBR. COMMUNE	%	NBR. COMMUNE	%
Seuil de + 10% pour la prévision des recettes	2	3%	2	3%
Justification du dépassement		30%	nd/na	
Seuil de 2% pour les dépenses article 6583	25	32%	14	18%
Augmentation recettes propres sur 2017	nd/na		42	55%
Niveau d'épargne de 20% des recettes de fct.	14	18%	15	19%
10% recettes propres pour l'entretien	nd/na		17	22%
Part dép.de fct.consacrée à l'entretien	53	69%	31	40%

Sources : budgets primitifs 2018, comptes administratifs 2018, Tableaux « Dépenses d'entretien et détails des activités par sous-rubrique justifiant l'affectation des ressources », remplis par les communes dans le cadre de l'audit

### Prévision des recettes propres

Une comparaison avec les prévisions des budgets primitifs 2017 indique un premier effet de la note de cadrage : la grande majorité (> 90%) des communes prévoient leurs recettes propres 2018 à la baisse.

Or un nombre restreint de communes reste dans la limite des 10% d'augmentation tolérée ; limite qui n'est pas, rappelons-le, une limite statique. En moyenne, le dépassement de ce seuil avoisine les 100%, c.à.d. que les communes prévoient le double du montant qui résulterait de l'application de la règle de calcul.

Tchaourou et Ifangni sont restés en dessous du seuil et Akpro-Misséréte, Adja-Ouèrè, Houéyogbé et Sakété l'ont légèrement dépassé (moins de 5%). Bien plus nombreuses que ces Communes qui restent plus ou moins dans la limite des +10% sont celles qui l'outrepassent ; et ce sans fournir une justification dans la plupart (70%) des cas.

Le tableau suivant présente les 15 Communes avec les taux de dépassement du seuil les plus élevés, leurs taux de réalisation des prévisions ainsi que les taux d'atteinte du seuil.

**Tableau 39 :** Dépassement du seuil de prévision des recettes propres et taux de réalisation des prévisions

COMMUNE	% DEPASSEMENT DU VOLUME-SEUIL AU BUDGET PRIMITIF	TX DE REALISATION DES PREVISIONS BUDGET PRIMITIF	% DEPASSEMENT DU VOLUME-SEUIL A L'EXECUTION
BOUKOMBE	573%	18%	24%
KARIMAMA	348%	21%	-6%
SO-AVA	294%	20%	-21%
PARAKOU	271%	48%	78%
SINENDE	212%	69%	115%
SEGBANA	189%	32%	-7%
PERERE	189%	54%	57%
TORI	185%	75%	113%
OUIHNI	180%	46%	29%
OUIDAH	179%	59%	65%
ZAGNANADO	176%	30%	-16%

COMMUNE	% DEPASSEMENT DU VOLUME-SEUIL AU BUDGET PRIMITIF	TX DE REALISATION DES PREVISIONS BUDGET PRIMITIF	% DEPASSEMENT DU VOLUME-SEUIL A L'EXECUTION
DJOUGOU	169%	33%	-10%
TOUCOUNTOUNA	167%	39%	3%
BANTE	165%	41%	7%
PEHUNCO	164%	38%	-1%
GOGOUNOU	161%	39%	2%

A l'exécution, la grande majorité de ces « super-optimistes » n'atteint même pas un taux de réalisation de 50% des prévisions. Pire, seulement sept parmi les quinze dépassent le seuil de +10% de manière significative. Revoir les prévisions au-delà du seuil était donc justifié pour elles, mais pas dans les proportions choisies. Les huit autres communes auraient tout simplement dû adopter le seuil de + 10% dans leurs prévisions.

La méconnaissance de la note de cadrage peut dans certains cas expliquer ces prévisions irréalistes ; l'information n'a pas été véhiculée à toutes les communes à la même date et avec la même intensité. Par conséquent, les communes qui ont voté leurs budgets seulement en 2018 avaient plus de chance de connaître la note et de ramener leurs prévisions à un niveau réaliste. Mais tel n'est pas le cas. Les neuf budgets votés en 2018 ne sont en moyenne pas plus réalistes que ceux votés en Novembre ou Décembre 2017.

Les collectifs budgétaires n'ont rien changé à la situation. Une dizaine de communes y ont revu leurs prévisions à la baisse de plus de 5% ; ce qui impacte positivement leur taux de réalisation qui passe de 54% (base budget primitif) à 62% (base collectif budgétaire). Or 22 communes ont augmenté leurs prévisions de plus de 5% dans le cadre du (dernier) collectif budgétaire. Elles n'auraient pas dû le faire : pour chacune d'entre elles, le taux de réalisation des prévisions tombe et le taux moyen de ces 22 communes chute de 68% (base budget primitif) à 59% (base dernier collectif).

Dans l'ensemble, le taux de réalisation des recettes propres passe de 63% à 61% entre budgets primitifs et prévisions finales. Si une dizaine de communes réalisait les prévisions de leurs budgets primitifs à plus de 100%, il n'en reste que quatre qui réalisent celles du dernier collectif : Lokossa (107%), Natitingou (111%) Abomey-Calavi (113%) et Adja-Ouèrè (103%).

Les collectifs budgétaires n'ont donc évidemment pas été l'occasion pour ces communes de revenir aux réalités de leur budget.

On assiste pourtant à une amélioration du taux de réalisation des prévisions budgétaires au cours des dernières années. Celui-ci passe de 54% en 2016 à 59% en 2017 et atteint 63% en 2018 (base budgets primitifs).

### Limitation des dépenses non détaillées

La limitation des dépenses des rubriques « fourre tout », et notamment de l'article 6583 « Autres charges sur opération de gestion » est mieux respectée que la limitation des prévisions des recettes. Un tiers des communes (25) respecte la limite de 2 % des recettes propres dans le budget primitif ; pour le dernier collectif, elles sont encore 22 mais seulement 17 à l'exécution. Trois communes (Bopa, Kouandé et Lalo) ont prévu dans cette rubrique des dépenses supérieures aux 20% des recettes propres. A l'exécution, ce sont 14 communes qui dépassent la limite de 2% des recettes propres, avec en tête Kalalé (60%). Ces communes continuent donc à imputer dans cette rubrique des dépenses connues.

**Les indicateurs de performance financière** sont respectés à des degrés divers.

Mobilisation des ressources propres suivant une tendance positive d'année en année. Un peu plus de la moitié des Communes (42) arrivent à mobiliser en 2018 plus de ressources propres qu'en 2017, les autres mobilisent moins. Ce faible résultat explique la baisse de la note moyenne du critère D.1.

Épargne de gestion. Seulement 14 communes prévoient dans leurs budgets primitifs une épargne de gestion de 20% ou plus de leurs recettes réelles de fonctionnement ; ce chiffre tombe à 11 pour les collectifs budgétaires. A l'exécution, 15 communes réalisent ce pourcentage.

Dépenses d'entretien sur ressources propres. Dix-sept communes prétendent y avoir consacré 10% ou plus de leurs ressources propres, comme le demande la note de cadrage budgétaire. Pour l'ensemble des communes, ce taux s'établit à 6,3%. Ces résultats reposent sur des chiffres déclarés par les acteurs communaux dans le document « Dépenses d'entretien et détails des activités par sous-rubrique justifiant l'affectation des ressources » ; ils n'ont pas été vérifiés systématiquement par les auditeurs. Ce qui appelle à une certaine prudence lors de leur interprétation, d'autant plus que ce sont souvent les communes moins nanties qui prétendent avoir réalisé les taux les plus élevés.

**Tableau 40** : Taux moyen global de respect de la note de cadrage (éléments chiffrés) dans les budgets primitifs approuvés.

DÉPARTEMENT	TAUX DE RESPECT
Plateau	50%
Ouémé	46%
Borgou	43%
Alibori	33%
Zou	31%
Collines	31%
Couffo	31%
Atlantique	29%
Mono	25%
Atacora	22%
Donga	21%

### 5.5.2 Respect de la note de cadrage dans la présentation des budgets et comptes administratifs (CA)

Le respect de la note de cadrage budgétaire dans la présentation des budgets et comptes administratifs (CA) a été apprécié au niveau de la CONAFIL sur la base des documents ramené du terrain (budgets primitifs et CA notamment). Cette évaluation a été faite par rapport à 5 critères, à savoir : (i) la conformité de la note de présentation du budget et du CA, (ii) la détermination du niveau effectif des cinq (5) indicateurs de performances financières prescrits, (iii) le respect de la contexture du budget et du CA, (iv) le respect de la présentation détaillée des transferts FADeC, (v) le respect des annexes obligatoires au budget et au CA. Le taux de conformité stricte et celui des plus graves défaillances constatées au cours de cette analyse sont présentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 41 :** Niveaux de stricte conformité et de plus graves défaillances par rapport aux critères d'évaluation du respect de la note de cadrage

N°	RESPECT DES CRITERES D'APPRECIATION/ CONFORMITE STRICTE	PLUS GRAVES DEFAILLANCES/ NON-CONFORMITE TOTALE	BUDGETS PRIMITIFS			COMPTES ADMINISTRATIFS		
			% CONFORMITE STRICTE	% NON-CONFORMITE TOTALE	QUELQUES COMMUNES PRESENTANT LES PLUS GRAVES DEFAILLANCES	% CONFORMITE STRICTE	% NON-CONFORMITE TOTALE	QUELQUES COMMUNES PRESENTANT LES PLUS GRAVES DEFAILLANCES
1	Conformité note de présentation du budget	Note de présentation inexistante ou sans aucune conformité	23%	30%	Alibori (Gogounou, Kandi), (Atacora (Boukombé, Péhunco), Atlantique (Kpomassè, (Toffo, Zè), Borgou (Nikki, Parakou, Pèrèrè), Collines (Bantè, Ouessè), Donga (Ouaké), Ouémé (Sèmè-Podji), Littoral (Cotonou), Plateau (Adja-Ouèrè, Kétou, Sakété),	32%	18%	Atacora (Cobly, Péhunco), Colline (Bantè), Mono (Houéyogbé), Atlantique (Kpomassè),
2	Calcul des indicateurs de performances	Aucune donnée chiffrée sur le niveau de réalisation des indicateurs de performance	42%	58%	Alibori (Banikoara, Gogounou, Kandi, Malanville), Atacora (Boukombé, Kouandé, Péhunco, Toucountouna), Atlantique (Kpomassè, Ouidah, So-Ava, Toffo, Zè), Borgou (Bembéréké, Kalalé, Parakou, Pèrèrè, Sinendé), Collines (Bantè, Dassa-Zoumè, Glazoué, Savalou), Couffo (Aplahoué, Lalo), Donga (Bassila, Copargo, Ouaké), Littoral (Cotonou), Mono (Bopa, Come), Ouémé (Aguégués, Sèmè-Podji), Plateau (Kétou, Sakété), Zou (Djidja)	63%	21%	Atacora (Boukombé, Cobly, Matéri, Toucountouna), Alibori (Gogounou), Atlantique (Kpomassè), Borgou (Sinendé), Collines (Bantè), Donga (Copargo), Littoral (Cotonou), Mono (Houéyogbé), Ouémé (Akpro-Misséréké),
3	Respect de la contenance du Budget / Compte administratif	Aucune des colonnes exigées affichée	83%	17%	Ouémé (Aguégués), Plateau (Sakété), Atlantique (So-Ava)	73%	4%	Atacora (Cobly), Couffo (Lalo)
4	Respect de la présentation détaillée des transferts FADeC	Aucun ou faible détail sur les transferts FADeC	84%	14%	Alibori (Karimama), Atlantique (So-Ava), Borgou (Kalalé N'Dali), Collines (Bantè, Save), Couffo (Aplahoué, Dogbo), Donga (Bassila), Plateau (Sakété), Zou (Agbangnizoun, Covè)	11%	33%	Atacora (Kérou, Kouandé, Toucountouna), Alibori (Gogounou, Kandi, Karimama, Malanville), Atlantique (Allada), Borgou (Bembéréké, Kalalé, N'dali, Nikki, Parakou, Pèrèrè), Couffo (Dogbo), Donga (Bassila), Mono (Comè, Houéyogbé)
5	Respect des détails exigés au budget pour les rubriques de recettes et de dépenses ciblés	Aucun ou très peu de détails dans le budget sur les rubriques ciblées	8%	37%	Alibori (Karimama, Malanville, Kandi), Atacora (Toucountouna), Atlantique (So-Ava, Toffo), Borgou (Bembéréké, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé, Tchaourou), Donga (Bassila), Ouémé (Sèmè-Podji), Zou (Agbangnizoun, Bohicon, Ouinhi)	Non applicable	Non applicable	Non applicable
6	Respect des annexes obligatoires	Aucune des annexes obligatoires jointe	13%	15%	Alibori (Gogounou), Borgou (Parakou, Tchaourou), Collines (Savalou, Save), Littoral (Cotonou), Ouémé (Sèmè-Podji), Plateau (Kétou, Sakété)	41%	28%	Alibori (Gogounou, Kandi, Malanville, Ségbana), Atacora (Cobly, Kérou, Kouandé, Matéri, Natitingou), Atlantique (Kpomassè, Tori-Bossito), Borgou (Kalalé, Tchaourou), Couffo (Dogbo, Klouékanmè, Lalo), Littoral (Cotonou), Ouémé (Avrankou), Zou (Abomey, Ouinhi, Zagnanado)

Globalement, il ressort des travaux que la note de cadrage est encore d'application partielle dans l'élaboration par les communes de leurs budgets et comptes administratifs. En effet :

- seulement 18% des budgets primitifs examinés ont respecté au mieux la note de cadrage budgétaire avec un niveau de complétude satisfaisant sur la majorité des critères. Pour 23% des budgets, les dispositions de la note ont été partiellement respectées. Par contre, la majorité des budgets (58%) n'ont pas respecté la note de cadrage budgétaire et présentent des niveaux de défaillances maxima sur plusieurs critères. Entre autres communes, on peut citer : Alibori (Banikoara, Gogounou, Kandi, Karimama, Malanville), Atacora (Boukombé, Kouandé, Péhunco, Toucountouna), Atlantique (Kpomassè, Ouidah, So-Ava, Toffo), Borgou (Bembéréké, Kalalé, Parakou, Pèrèrè, Tchaourou), Collines (Bantè, Dassa-Zoumè, Glazoué, Savè), Couffo (Aplahoué, Lalo), Donga (Bassila, Ouaké, Littoral (Cotonou), Mono (Bopa, Comè), Ouémé (Aguégués, Plateau (Kétou, Sakété, Sèmè-Podji), Zou (Djidja, Savalou ;
- 56% des CA examinés ont respecté au mieux la note de cadrage budgétaire avec un niveau de complétude satisfaisant sur la majorité des critères ;
- par contre, 26% des CA n'ont pas respecté la note de cadrage budgétaire et présentent des niveaux de défaillances maxima sur plusieurs critères. Entre autres communes, on peut citer : Alibori (Gogounou, Kandi, Malanville), Atacora (Cobly, Kérou, Kouandé, Materi, Toucountouna), Atlantique (Kpomassè), Borgou (Kalalé), Collines (Bantè), Couffo (Dogbo, Lalo), Littoral (Cotonou), Mono (Houéyogbé).

L'analyse par critère d'évaluation de la note de cadrage est présentée dans le tableau ci-dessus.

Les niveaux de défaillances majeures des budgets et des CA en rapport avec les critères d'évaluation se présente comme ci-après

**Conformité de la note de présentation.** Les défaillances majeures concernent notamment :

- pour le budget : mention des éléments de justification des postes de recettes et dépenses ayant connu une variation (plus ou moins) de 10% (non précisé dans 70% des cas examinés), présentation du niveau des indicateurs de performance (inexistant dans 58% des cas) ;
- pour le CA : précision des raisons/justifications pour les postes ayant connu des variations importantes (non satisfaisant pour 38% des communes), présentation de l'état récapitulatif des différentes modifications du budget en cours d'exécution et les sessions du CC au cours desquelles compte rendu a été fait (non satisfaisant pour 34% des communes), présentation de la situation des soldes y compris les soldes relatifs aux ressources FADeC par source de financement (satisfaisant pour 27% des communes).

**Détermination du niveau des cinq (5) indicateurs de performances financières.** Pour le CA où le niveau réellement atteint doit être connu, l'analyse par indicateur permet de faire les constats ci-après : taux d'épargne ou ratio épargne de gestion/recettes totales de fonctionnement (non évalué dans 38% des CA examinés), taux d'accroissement moyen annuel des recettes propres sur les 5 dernières années (non évalué dans

35% des CA examinés), ratio dépenses d'entretien du patrimoine sur financement recettes propres/recettes propres (non évalué dans 35% des CA examinés) ;

**Respect de la contexture du budget et du CA.** Les parties de la contexture du CA les moins respectées sont notamment : le montant cumulé des restes à engager (non prévu dans 89% des CA examinés), le montant cumulé des engagements réels (non prévu dans 25% des CA examinés) ;

**Respect de la présentation détaillée des transferts FADeC.** Les défaillances majeures concernent notamment : (i) présentation détaillée du compte 74-dotations, subventions et participations (non détaillée pour 60% des communes), (ii) présentation détaillée du compte 14-subventions d'investissement (non détaillée pour 44% des communes), (iii) présentation en dehors de la nomenclature, de la liste des Ministères ayant transféré de ressources en ce qui concerne les secteurs regroupés (éducation, santé et hygiène, environnement-cadre de vie et infrastructures, actions sociales et culturelles, ...) (non détaillée pour 68% des communes).

**Respect des annexes obligatoires.** Les annexes qui font le plus défaut sont notamment :

- pour le budget primitif, « la délibération de l'affectation du résultat du CA des années antérieures » (non disponible dans 93% des budgets examinés), « la liste des engagements pluriannuels » au cas échéant (non disponible dans 82% des cas) et « les autres délibérations à caractère financier (primes, indemnités, ...) » (non disponible dans 48% des cas) ;
- pour le CA, il s'agit notamment de : « Délibérations sur les résultats antérieurs » (non disponible dans 49% des CA examinés), l'« Etat des restes à engager par source de financement » (non disponible dans 42% des CA examinés), l'« Etat d'exécution des projets d'investissement mettant en exergue ceux financés sur FADeC et autres transferts/subventions » (non disponible dans 38% des cas), l'« état des restes à mandater/payer » (non disponible dans 35% des CA examinés), l'« état des dépenses d'investissement engagées et non mandatés » (non disponible dans 35% des CA examinés), l'« état des restes à recouvrer » (non disponible dans 30% des CA examinés).

## 6. RECOMMANDATIONS

### 6.1 MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS

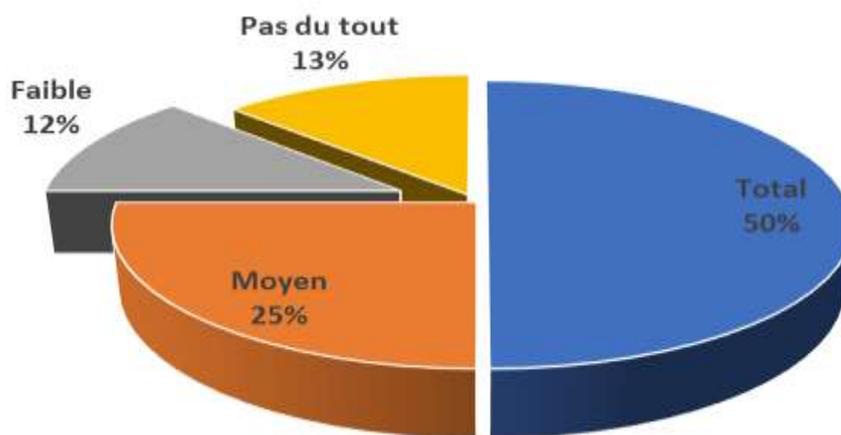
#### 6.1.1 Recommandations adressées aux Communes

En 2018, les auditeurs ont évalué le niveau de mise en œuvre des recommandations adressées aux Communes dans le cadre de l'audit 2017.

Les niveaux de mise en œuvre se présentent comme suit :

- Total : 50% des recommandations,
- Moyen : 25% des recommandations,
- Faible : 12% des recommandations,
- Pas du tout : 13% des recommandations.

**Figure 12 :** Mise en œuvre des recommandations de l'audit 2017.



Ce résultat laisse transparaître une stagnation dans la mise en œuvre des recommandations des audits FADeC. L'audit 2017 avait constaté un taux cumulé de 77% des recommandations totalement et moyennement mise en œuvre. Ce cumul est de 75% pour le présent audit.

Si on attribue un poids à chaque niveau de mise en œuvre<sup>20</sup>, on obtient un taux moyen pondéré de mise en œuvre des recommandations de 68% contre 70,56% en 2017.

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.

Moins d'un quart des recommandations n'ont pas connu un début de mise en œuvre, ce qui nécessite un travail de suivi rapproché et concerté de la tutelle, du SP CONAFIL, des PTF chacun dans sa zone d'intervention.

<sup>20</sup> Pondération des niveaux de mise en œuvre : non = 0%, faible=30%, moyen=60%, total=100%.

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

La synthèse nationale de l'audit FADeC 2017 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 42:** Niveau de mise en œuvre des recommandations 2017 pour le niveau central et déconcentré

STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS
<b>Ministères sectoriels</b>		
Effectuer les transferts tels qu'annoncés (nouvelle recommandation) ;	Moyen	
Le Ministère de la Jeunesse, Culture et Loisir : préciser l'utilisation à faire des transferts FADeC Sport (nouvelle recommandation) ;	Total	
Engager la procédure de transferts (prise de décisions et élaboration des mandats de paiements) en Février et Juin (si deux tranches) (recommandation 2016 reformulée) ;	NON	
Transmettre au SP CONAFIL à bonne date les actes de répartition des transferts affectés (recommandation 2016 reconduite) ;	NON	
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) ;	Faible	
Résoudre les problèmes d'effectif et d'équipement absents dans certaines infrastructures socio-communautaires (recommandation 2016 reconduite) ;	Faible	
<b>DGB</b>		
Informé 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)	Non Applicable	Ces informations sont disponibles sur le site de la DGB
Veiller à l'élaboration et à la signature à bonne date de l'arrêté interministériel de répartition des dotations FADeC (nouvelle recommandation)	Non Applicable	Le retard dans l'élaboration et la signature de l'arrêté interministériel est dû à la répartition tardive par commune des ressources FADeC affecté par certains ministères sectoriels

STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS
Informier le Secrétariat Permanent de la CONAFIL le plus tôt possible sur les transferts annoncés qui n'auront pas lieu (nouvelle recommandation)	Non Appli- cable	Les ministères sectoriels sont autonomes dans leur décision de transfert. Il leur revient d'en informer le SP CONAFIL si la dotation prévue (totalement ou partiellement) ne sera plus transférée aux communes dans l'année
<b>SP CONAFIL</b>		
Suivre auprès des ministères sectoriels, l'établissement des décisions de transfert, des mandats et des arrêtés de répartition (recommandation 2016 reformulée) ;	Total	
Vérifier que les dispositions des arrêtés de répartition sont claires, demander le cas échéant, des précisions et les communiquer aux communes (nouvelle recommandation) ;	Moyen	
Saisir les DAF des ministères afin qu'ils soient plus précis dans les décisions de transfert des ressources (fonctionnement ou investissement) (recommandation 2016 reconduite) ;	NON	
Informier les Communes en temps utile sur les transferts qui n'auront pas lieu tout en étant annoncés (nouvelle recommandation) ;	Non Appli- cable	
Saisir le Ministère de la Jeunesse, Culture et Loisirs pour qu'il précise l'utilisation à faire des transferts FADeC Sport (nouvelle recommandation) ;	NON	Cependant, le Ministère a apporté plus de précisions dans sa décision de répartition suite à des séances d'échanges avec le SP CONAFIL
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) ;	Moyen	
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)	Moyen	La question est en cours de règlement en ce qui concerne le PSDCC, le DIC et le PMIL
Communiquer aux Communes les informations minima à fournir sur le marquage des infrastructures réalisées avec financement FADeC ; (recommandation 2016 reconduite)	Total	Cf. lettre de clôture 2016

STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS
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)	Total	
Préciser les conditions et modalités d'un financement sur FADeC des travaux en régie (en absence desquelles ces travaux restent inéligibles).	NON	
<b>DGTCP</b>		
Mettre en œuvre le plutôt possible, la dématérialisation des transferts FADeC (nouvelle recommandation)	Moyen	Les conditions préalables ont été mises en place courant 2019
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) ;	Total	
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) ;	Moyen	
Doter les Communes pas encore pourvue de postes comptables (recommandation 2016 reconduite) ;	Moyen	Il ne reste que 4 communes qui n'ont pas de poste comptable
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) ;	Moyen	
Doter les recettes perceptions d'armoires et matériel de rangement en nombre suffisant ;	Moyen	
Informers 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) ;	Non Appliquable	
Elaborer les documents (fiches de consignment, avis de règlement, BTR, fiches d'écritures, notes d'approvisionnement) dans les délais consignés par le Manuel de Procédures FADeC (recommandation 2016 reformulée);	Moyen	
Transmettre mensuellement à la CONAFIL les sorties du module « gestion des ressources » (nouvelle recommandation) ;	Faible	
Transmettre à la CONAFIL au plus tard le 31 Janvier de l'année	NON	

STRUCTURE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS
suivante l'état consolidé d'exécution des ressources et dépenses FADeC (recommandation 2015 et 2016 reconduite)		

Le taux pondéré de la mise en œuvre des recommandations de l'audit au niveau central et déconcentré est de 40% contre 55,5 % l'année passée. 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 2018

Au terme de l'audit de la gestion 2018, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit des différents acteurs du dispositif FADeC :

- Administrations communales ;
- Receveurs percepteurs ;
- Acteurs du niveau central et déconcentré.

### 6.2.1 Recommandations adressées aux acteurs du niveau communal

**Tableau 43 :** Tableau récapitulatif des recommandations adressées aux administrations communales

N°	RECOMMANDATIONS	TYPLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
<b>ETAT DES TRANSFERTS FADeC, GESTION ET NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS</b>				
1.	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
2.	Prendre les dispositions qui s'imposent afin de réduire au maximum le nombre de marchés non soldés	R	Maire	
3.	Ouvrir et tenir à jour les documents de la comptabilité des matières.	R	CSAF	
4.	Nommer un comptable des matières ayant le profil requis	R	Maire	SG
5.	Veiller à la bonne tenue des archives et prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde des données informatiques.	R	Maire	SG
6.	Faire figurer sur les contrats, la ventilation par source de financement du marché	R	PRPM	CCPM
7.	Veiller à la concordance des données d'exécution des ressources transférées figurant au compte administratifs (solde et reports) et les situations d'exécutions extracomptables produites	N	CSAF	SG
<b>PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET EXECUTION DES REALISATIONS FINANCEES SUR RESSOURCES FADeC</b>				
8.	Veiller à la cohérence entre le PDC, le PAI et le budget en ce qui concerne les projets prévus dans la tranche annuelle.	R	CSDLP	
9.	Elaborer un plan annuel d'entretien (intégrant coût, mode d'exécution, calendrier, etc.) du patrimoine communal et veiller à son exécution satisfaisante	N	Maire	CST
10.	Consacrer au moins 10% des ressources propres de la commune aux dépenses d'entretien et de maintenance et	N	Maire (CC)	C/SAEF
11.	Instruire le CSAF aux fins de mentionner dans la note de présentation du budget et compte administratif, tous les indicateurs financiers indiqués dans la note de cadrage budgétaire y compris les soldes et reports	N	Maire	CSAF
12.	Veiller à plus de rigueur professionnelle dans l'exécution des missions de contrôle notamment tenir systématiquement les documents appropriés de chantier et les rendre disponibles à savoir cahier/ registre de chantier, rapport de suivi de chantier,	R	Maire	CST
13.	Instruire les CST à produire un rapport mensuel de suivi des chantiers appuyé des rapports de visites et de contrôle hebdomadaires produits par les contrôleurs indépendants. <i>Ce rapport à transmettre au Maire, devra être assorti</i>	R	C/ST	SG

N°	RECOMMANDATIONS	TYPLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
	<i>de recommandation permettant de prévenir les cas de cessation de travaux et de chantiers abandonnés.</i>			
14.	Doter le service technique des moyens humains, financiers et techniques qui lui permettent l'exécution de sa mission de contrôle des chantiers et de supervision des contrôleurs indépendants	N	Maire (CC)	
15.	Instruire le CST et prendre des mesures devant mettre de la rigueur dans le suivi des marchés de travaux pour prévenir et éviter les cas de cessation de travaux ou de travaux abandonnés	N	Maire	CST
16.	Faire estampiller toutes les réalisations faites dans la Commune notamment celles qui sont réalisées sur les ressources du FADeC	R	Maire	
<b>RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES</b>				
17.	Veiller au respect strict des délais de procédures prescrits par le code des marchés et ses décrets d'application et proroger le délai de validité des offres lorsque ce dernier arrive à expiration.	N	PRMP	SP PRMP
18.	Publier par les mêmes canaux de l'avis d'appel à la concurrence, l'avis d'attribution provisoire et l'avis d'attribution définitive.	N	PRMP	CCMP
19.	Exiger systématiquement des titulaires des marchés, la garantie de bonne fin d'exécution avant le démarrage des travaux.	N	Maire	S/PRMP
20.	Elaborer systématiquement pour tout projet à réaliser un dossier technique (Plans architecturaux, les détails de structure, les rapports d'études techniques réalisées...). Pour les projets de réfection/réhabilitation joindre au dossier technique un rapport technique d'état des lieux (photo, etc.) avec une description exhaustive des corps d'état à réaliser.		C/ST	
21.	Faire réaliser par un maître d'œuvre la conception de tout projet non standard de moyenne ou grande importance après une évaluation réaliste des besoins à satisfaire. <i>L'étude permettra de dimensionner en conséquence le projet et d'identifier les choix technologique et techniques conséquents.</i>	N		
22.	Appliquer systématiquement les clauses contractuelles (mise en demeure, pénalité, résiliation) en cas de dépassement non justifié des délais d'exécution des marchés.	N	Maire	
23.	Procéder avant toute réception provisoire, à un constat d'achèvement sanctionné par un PV, suivi de la levée des réserves, le cas échéant.	N	C/ST	
<b>FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE</b>				
24.	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	N	Maire	SG

N°	RECOMMANDATIONS	TYPOLOGIE * A=ANCIENNE N=NOUVELLE R=REFORMULE	ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION	STRUCTURE / ACTEUR D'APPUI
	des débats à réaliser par l'exécutif dont le point sera fait dans le rapport d'activités trimestrielles suivant du Maire.			
25.	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
26.	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
27.	Élaborer et mettre en application, un manuel de procédures administratives financières, comptables et techniques intégrant les exigences du contrôle interne communal et les principaux processus de travail en conformité avec l'évolution législative et réglementaire.	R	Maire	SG
28.	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
29.	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
30.	Améliorer le contenu des rapports d'activité et les rendre conforme à la nouvelle réglementation sur les MP : - le S/PRPM : intégrer les éléments de planification, le niveau d'exécution des tâches prévues avec la mise en évidence des progrès et contreperformances réalisés - le CCMP : intégrer les résultats atteints en rapport avec ses missions, la situation des dossiers étudiés et les indicateurs de performance	R	Maire	S/PMPM CCMP
31.	Mettre les moyens nécessaires pour la transcription exhaustive et dans les délais de l'ensemble des naissances déclarées	N	Maire	CSECP / SG
32.	Veiller à ce que les registre de naissance soient tenus et arrêtés par les chefs d'arrondissement dans les normes et la forme requise et envoyés à la mairie à la fin de l'année. A noter que les feuillets non utilisés de ces registres doivent être oblitérés avant leur clôture.	N	Maire	CSECP / SG

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

#### Les RP devront

N°	RECOMMANDATIONS
1-	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.
2-	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.
3-	Dans la notification des BTR relatifs au FADeC non affecté fonctionnement, présenter le montant brut et les prélèvements opérés et insister sur la régularisation par l'ordonnateur de ceux-ci.
4-	Transmettre tous les BTR au Maire au plus tard, un (01) jour après leur réception de la RF.
5-	Mentionner sur les bordereaux de transmission des mandats la date de leur réception.
6-	S'assurer que la source de financement d'un mandat correspond à celle indiquée sur le contrat.

### 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.

#### Ministères sectoriels

- transmettre à la DGB la liste de répartition provisoire par commune des transferts envisagés pour l'année à venir, au plus tard début novembre de l'année N-1 (nouvelle recommandation).
- transmettre au SP CONAFIL les copies des décisions de répartition des transferts affectés (recommandation reformulée) ;
- répartir les dotations sur la base des critères préétablis (Cf. document de références sur FADeC affecté, cas du MEMP et MS par exemple) ;
- 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 reformulée) ;
- informer le Secrétariat Permanent de la CONAFIL le plus tôt possible sur les transferts annoncés qui n'auront pas lieu ou dont la destination change au cours de l'année (nouvelle recommandation) ;
- trouver une solution pour rendre fonctionnelles les infrastructures réalisées dans le secteur de la santé faute d'infrastructures et/ou d'équipements (recommandation reformulée).

#### MDGL

- Élaborer un canevas-type de manuel de procédures sur la base duquel chaque commune pourra confectionner son manuel adapté à ses réalités et spécificités.

## **DGB**

- Veiller à l'élaboration et à la signature à bonne date de l'arrêté interministériel de répartition des dotations FADeC (nouvelle recommandation).

## **SP CONAFIL**

- relancer les ministères sectoriels en cas de retard relevé dans le transfert des dotations annoncées aux communes ;
- suivre la mise en œuvre des recommandations adressées aux structures centrales et déconcentrées ;
- organiser au moins une réunion avec les structures concernées par les transferts FADeC (DGB, Ministères sectoriels, Trésor) afin que chacun joue au mieux son rôle (recommandation 2017 reformulée) ;
- communiquer aux Communes les informations minima à fournir sur le marquage des infrastructures réalisées avec financement FADeC ; (recommandation 2017 reconduite) ;
- instruire les communes à transmettre le point exhaustif des marchés dont l'exécution physique ou financière n'est pas achevée depuis plus de 5 ans afin d'identifier les approches de solution à proposer aux acteurs communaux ;
- élaborer les dispositions administratives et techniques qui découlent des audits et contrôles (p.ex. « lettre de clôture »).

## **DGTCP**

- 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 2017 reformulée) ;
- doter les 04 Communes (Toviklin, Aguégoués, So-ava et Toucountouna) pas encore pourvues de postes comptables (nouvelle recommandation) ;
- mettre à la disposition du SP CONAFIL les sorties du module « suivi des ressources » ;
- doter les recettes perceptions d'armoires et matériel de rangement en nombre suffisant (nouvelle recommandation) ;
- mettre en œuvre le plutôt possible, la dématérialisation des transferts FADeC (nouvelle recommandation) ;
- 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 2017 reformulée) ;
- Spécifier sur les BTR les prélèvements effectués à la source.

### **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.

**Tableau 44:** Contrôles approfondis et autres mesures spécifiques recommandés par les auditeurs

COMMUNES	RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES
Adjarra	Dépêcher une mission de vérification approfondie pour clarifier la situation de passation et d'exécution du marché relatif aux travaux de réhabilitation du centre des jeunes et de loisirs.
Adjohoun	Suspendre le transfert des ressources FADeC jusqu'à ce qu'une mission de vérification approfondie puisse établir l'existence des marchés que les auditeurs n'ont pas trouvés lors de leur audit.
Dogbo	Justifier sans délai les soldes déficitaires de montants respectifs de 173 788 613 F CFA pour les crédits disponibles et 7 276 948 F CFA pour les engagements résultant du rapprochement des données et informations du-RAF du GBCO/LGBC et celles de la liste des marchés actifs 2018 ; la mise en œuvre impérative par arrêté du maire du manuel de procédures administratives, financières et comptables disponibles.
Glazoué	Diligenter un contrôle technique externe ou une mission d'inspection approfondie sur la procédure et l'exécution du marché relatif à la construction de l'UVS de HAYA dans l'arrondissement de GOME qui est réceptionné plus de dix (10) mois hors délai contractuel pour mieux apprécier la situation qui n'est pas claire selon les dispositions du code.
Kalalé	Poursuivre le transfert du FADeC non affecté investissement gestion 2019 sous réserve de la levée des observations et recommandations relatives à la construction de caniveaux dans Kalalé centre.
Savè	Diligenter un contrôle technique externe ou une mission d'inspection approfondie sur la procédure et l'exécution des (03) marchés objets d'avenants afin de mieux apprécier les situations qui ne sont pas claires selon les dispositions du code.

## CONCLUSION

---

L'année 2018 a été marquée par le retour de l'abondement des Partenaires Techniques et Financiers au FADeC notamment dans son volet non affecté. En 2017, si 1 milliard de F CFA a été mobilisé sur le FADeC non affecté investissement, un montant de 16 489 368 795 F CFA a été mobilisé en 2018. En ce qui concerne le FADeC affecté, quelques perturbations ont été noté sur l'effectivité des transferts prévus conformément à l'arrêté interministériel portant sur la répartition de la dotation du FADeC au titre de l'année 2018

Dans un contexte où les PDC existant sont tous en vigueur les retards de transfert relevé en 2017 se sont légèrement améliorés dans l'ensemble même s'il demeure préoccupant pour certains transferts affectés. Ces retards dans le transfert de toutes les ressources prévues ne sont pas restés sans effet sur le taux de consommation de ces ressources. Les taux d'engagement et de mandatement des ressources du FADeC par les communes au titre de l'année 2018 est respectivement de 61% et 36%.

Ces taux moyens d'exécution des ressources FADeC sont aussi la conséquence d'un contrôle de plus en plus rigoureux exercé par les structures compétentes (Préfets, RP, Services de l'ordonnateur, etc.) et des sanctions ou mesures prises par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL. L'obligation de rendre disponible des plans d'entretien, des études de faisabilité ou techniques pour des projets non standards, complexes ou pluriannuel (à partir de 2018) sont des mesures destinées à prévenir, entre autres, une mauvaise utilisation des ressources, la non-fonctionnalité des ouvrages, le non-respect des normes techniques, ... *(sans avoir la prétention de les régler définitivement en raison de la maîtrise d'ouvrage communale exercé par les communes sur les ressources 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 2018, des améliorations sur plusieurs plans. Cependant, l'analyse de ces résultats démontre que même si certaines normes sont respectées une année par une commune, elle peut ne pas être respectée l'année qui suit et ainsi de suite, à cause de la dynamique de gestion en place et de la faiblesse du contrôle interne en place dans les communes. On peut citer, entre autres améliorations :

- la mise en vigueur de la note de cadrage budgétaire a permis une amélioration de la traçabilité des transferts dans les comptes administratifs et de la qualité des documents budgétaires ;
- la connaissance du « vrai » niveau d'engagement des ressources FADeC s'est améliorée, bien qu'une marge d'erreur existe encore ;
- le suivi des chantiers avec la production de rapports de suivi et de contrôle de chantiers ;
- l'éligibilité de la quasi-totalité des réalisations financées sur le FADeC ;
- la généralisation des dossiers techniques pour les travaux ;
- la régularité dans la prise des avenants.

En 2018, les performances ont été notées en prenant en compte plus de sous-critères permettant de mieux apprécier les niveaux atteints. Si ces sous-critères ne sont pas pris en considération, des progrès significatifs ont été observés. L'actualisation des manuels de procé-

dures 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. Il s'agit d'une observation faite déjà l'année dernière qui reste de mise.

Le résumé des constats vous est présenté en début de ce rapport synthèse pour vous faire part des grandes conclusions.

De par l'amélioration des procédures de passation et d'exécution des marchés publics qu'il exige, des instruments de suivi et de contrôles réguliers qu'il a permis de développer (audit, CTE, etc.) mais aussi de son système de récompense des bonnes performances, le FADeC est devenu un des principaux vecteurs de promotion de la bonne gouvernance locale au Bénin.

L'exploitation des résultats permettra de prendre davantage de mesures pour renforcer le dispositif de gestion communale en générale et du mécanisme FADeC de manière spécifique.

Cotonou, le 30 janvier 2020

Le Secrétaire Permanent de la CONAFIL



**Assogba Zacharie GBODJEYDO**

## ANNEXE : NOTES DE PERFORMANCE \_ AUDIT 2018

DEPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAL (SUR 98 PTS)	RANG
Atlantique	Allada	88,25	1er
Borgou	Nikki	88,00	2e
Borgou	Parakou	86,50	3e
Alibori	Banikoara	84,00	4e
Borgou	Bembéréké	83,50	5e
Atlantique	Ouidah	82,50	6e
Borgou	Pèrèrè	81,50	7e
Borgou	Tchaourou	79,25	8e
Zou	Zogbodomey	77,50	9e
Atlantique	Toffo	77,50	10e
Littoral	Cotonou	77,00	11e
Atacora	Kérou	76,50	12e
Mono	Athiémé	76,00	13ex
Zou	Bohicon	76,00	13ex
Zou	Djidja	75,50	15ex
Mono	Grand-Popo	75,50	15ex
Couffo	Toviklin	75,25	17ex
Borgou	Sinendé	75,25	17ex
Borgou	N'Dali	75,00	19e
Donga	Bassila	74,75	20ème
Zou	Ouinhi	74,50	21er
Atacora	Natitingou	73,75	22e
Atacora	Kouandé	73,00	23e
Mono	Lokossa	72,50	24e
Zou	Abomey	72,25	25e
Collines	Savalou	72,00	26ex
Plateau	Ifangni	72,00	26ex
Alibori	Malanville	71,50	28e
Atlantique	Abomey-Calavi	71,25	29e
Plateau	Kétou	70,00	30èx
Donga	Djougou	70,00	30èx
Ouémé	Avrankou	70,00	30èx
Ouémé	Porto-Novo	70,00	30èx
Ouémé	Adjarra	69,50	34e
Plateau	Adja-Ouèrè	69,00	35e
Ouémé	Dangbo	68,75	36e
Atlantique	Kpomassè	68,50	37e
Donga	Ouaké	67,75	38e
Zou	Agbangnizoun	67,50	39e
Atacora	Materi	67,00	40ème
Couffo	Aplahoué	66,50	41er
Zou	Za-Kpota	66,25	42e

DEPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAL (SUR 98 PTS)	RANG
Ouémé	Bonou	66,00	43e
Atlantique	Zè	65,75	44ex
Atlantique	Tori-Bossito	65,75	44ex
Collines	Dassa-Zoumè	65,50	46ex
Mono	Come	65,50	46ex
Ouémé	Sèmè-Podji	65,50	46ex
Atacora	Toucountouna	65,50	46ex
Alibori	Gogounou	65,00	50èx
Collines	Bantè	65,00	50èx
Zou	Zagnanado	64,75	52e
Collines	Ouessè	64,50	53e
Couffo	Djakotomey	63,50	54e
Couffo	Dogbo	63,00	55e
Plateau	Pobè	62,00	56e
Plateau	Sakété	61,75	57e
Mono	Bopa	61,50	58e
Collines	Glazoué	61,25	59e
Alibori	Karimama	60,75	60ème
Atacora	Tanguiéta	60,50	61er
Atlantique	So-Ava	60,00	62ex
Couffo	Klouékanmè	60,00	62ex
Ouémé	Aguégués	60,00	62ex
Alibori	Kandi	60,00	62ex
Atacora	Boukombé	59,75	66e
Ouémé	Adjohoun	59,00	67e
Mono	Houéyogbé	58,75	68e
Couffo	Lalo	58,50	69e
Borgou	Kalalé	58,25	70ème
Atacora	Péhunco	57,00	71èx
Collines	Save	57,00	71èx
Alibori	Ségbana	55,75	73e
Zou	Cove	55,25	74e
Ouémé	Akpro-Missérétié	54,00	75e
Atacora	Cobly	51,25	76e
Donga	Copargo	46,50	77e