

REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE- JUSTICE-TRAVAIL

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, DE LA
GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION
ET DE L'AMENAGEMENT DUTERRITOIRE

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DES PROGRAMMES
DE DENATIONALISATION

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

~~~~~

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

~~~~~

**AUDIT DE LA GESTION DES RESSOURCES DU FONDS
D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES (FADeC)
AU TITRE DE L'EXERCICE 2013**

RAPPORT

COMMUNE D'ATHIEME

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1- ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	10
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE LA GESTION 2013 .	10
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	12
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE	14
2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	16
2.1. REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	16
2.2. AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	17
2.3. CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	18
2.4. EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	19
2.5. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	20
2.6. RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-	21
2.7. REDDITION DE COMPTE	22
2.8. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	23
3- CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	25
3.1. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	26
3.1.1. <i>Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés.....</i>	26
3.1.2. <i>Respect des seuils de passation des marchés publics.....</i>	27
3.1.3. <i>Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics</i>	27
3.1.4. <i>Situation et régularité des marchés de gré à gré</i>	28
3.1.5. <i>Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics</i>	29
3.1.6. <i>Respect des délais des procédures.</i>	30
3.1.7. <i>Approbation des marchés par la tutelle</i>	32
3.1.8. <i>Conformité et respect des critères de jugement des offres</i>	32
3.1.8.1. <i>Conformité de l'avis d'appel d'offres.....</i>	32
3.1.8.2. <i>Conformité des DAO et marchés aux modèles types</i>	33
3.1.8.3. <i>Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO</i>	33
3.1.8.4. <i>Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....</i>	34
3.1.8.5. <i>Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....</i>	34
3.2. RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	35
3.2.1. <i>Enregistrement des contrats/marchés</i>	35
3.2.2. <i>Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques</i>	35
3.2.3. <i>Recours à une maîtrise d'œuvre.</i>	36
3.2.4. <i>Respect des délais contractuels.....</i>	37
3.2.5. <i>Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....</i>	37
4- GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	38
4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	38
4.1.1. <i>Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation</i>	38
4.1.2. <i>Délais d'exécution des dépenses</i>	38
4.1.3. <i>Tenue correcte des registres.....</i>	39
4.1.4. <i>Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire.....</i>	40
4.1.5. <i>Niveau de consommation des ressources.....</i>	41
4.1.6. <i>Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC</i>	42

4.2.	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	42
4.2.1.	<i>Connaissance des ressources transférées et comptabilisation</i>	42
4.2.2.	<i>Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)</i>	43
4.2.3.	<i>Date de mise à disposition des BTR</i>	43
4.2.4.	<i>Tenue correcte des registres</i>	44
4.2.5.	<i>Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC</i>	45
4.2.6.	<i>Archivage des documents</i>	46
4.2.7.	<i>Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels</i>	46
5-	 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	47
5.1.	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	47
5.2.	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	47
5.2.1.	<i>Contrôle périodique des travaux</i>	47
5.2.2.	<i>Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC</i>	48
6-	 OPINIONS DES AUDITEURS	50
6.1.	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	50
6.2.	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	50
6.2.1.	<i>Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP</i>	50
6.2.2.	<i>Examen du tableau ressources et des emplois</i>	50
6.2.3.	<i>Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne</i>	50
6.2.4.	<i>Passation des marchés publics</i>	51
6.2.5.	<i>Régularité dans l'exécution des dépenses</i>	51
6.3.	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION.....	51
6.3.1.	<i>Profitabilité aux populations</i>	51
6.3.2.	<i>Efficacité et efficience et pérennité des réalisations</i>	51
7-	 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	52
	CONCLUSION	58

Liste des sigles

AC	Autorité Contractante
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTR	Bordereau de Transfert de Recettes
CC	Conseil Communal
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CMPDSP	Code des Marchés Publics et des Délégations des Services Publics
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
C/SAF	Chef Service des Affaires Financières
C/ST	Chef Service Technique
C/SPDL	Chef Service de la Planification et du Développement Local
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
FiLoc	Finances Locales
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'État
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEFPD	Ministère de l'Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Énergie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables (MERPMEDER)
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MS	Ministère de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PV	Procès Verbal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RP	Receveur Percepteur ou Recette Perception
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TdR	Termes de Références

Fiche d'identification de la commune

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	
	Superficie (en Km ²)	238 Km ²
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	56247
	Pauvreté monétaire (INSAE)	50,4%
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	51,7%
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	05
	Nombre de quartiers / villages	47
	Nombre de conseillers	11
	Chef lieu de la commune	Athiémé centre
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	22 09 40 22
	Email de la commune :	<i>mairieathieme@yahoo.fr</i>

INTRODUCTION

Par les ordres de mission n^o1870 et 1871/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 19/08/ 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de LOKOSSA ; ATHIEME ; DJAKOTOMEY et DOGBO au titre de la gestion 2013.

Cette commission est composée comme suit :

- **Président** : **Monsieur Jean HOUNKPE, Inspecteur des Finances;**
- **Rapporteur** : **Madame Solange LISBOA, Inspecteur des Affaires Administratives.**

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

Par décret n^o 2008-276 du 19 mai 2008, il a été créé le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) qui est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales décentralisées et opérationnel depuis sa création. L'Etat béninois s'est doté de cet instrument pour rendre opérationnelle la politique d'allocation des ressources nationales et celles provenant des Partenaires Techniques et Financiers.

L'utilisation des ressources mises à la disposition des communes, comme toutes ressources publiques, est assujettie au contrôle des structures de l'Etat compétentes en la matière. Ainsi, l'article 11 du décret n^o 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC, dispose que : « les communes et structures intercommunales sont soumises au contrôle de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives ».

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour la période 2013 ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- Vérifier la mise en œuvre des précédentes recommandations.

De manière spécifique, le contrôle vise à :

- vérifier, dans toutes les communes, la bonne utilisation des ressources du FADeC par les Maires et leur bonne gestion par les Receveurs Percepteurs selon les règles en vigueur ;
- recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune;
- proposer des recommandations et des mesures à prendre pour améliorer les constats et dysfonctionnements enregistrés en vue de garantir la bonne utilisation et la sécurité dans la gestion des ressources publiques ;
- faire respecter, par chaque acteur, les normes et procédures en vigueur.

DEMARCHE METHODOLOGIQUE

La méthodologie adoptée par la Commission pour mener à bien l'audit a consisté à :

- collecter les documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;
- s'entretenir avec le Maire de la commune et/ou ses adjoints et ses collaborateurs ;
- s'entretenir avec le Receveur-Percepteur, comptable de la commune ;
- dépouiller et analyser les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;
- examiner les livres comptables ;
- procéder au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- organiser une séance de restitution des conclusions des travaux à l'intention des membres du conseil communal et des responsables administratifs de la mairie.

DEROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTES

Déroulement de la mission

La mission a démarré par une visite de courtoisie au SG et au Préfet des départements du Mono et du Couffo pour leur présenter ses civilités, l'objectif de la mission, la méthodologie et l'équipe de contrôle.

Dans chacune des communes elle a consisté à :

- un entretien liminaire sur l'objectif du contrôle et la méthodologie utilisée en présence du deuxième Adjoint au maire, du SG, des directeurs techniques (le DSF, le DST et le Directeur du développement local) et leurs collaborateurs ; le Receveur-Percepteur a été aussi entretenu sur l'objet de la mission de contrôle et les diligences à observer par chacun des acteurs pour la réussite de cette mission.

- une planification et une visite des infrastructures réalisées
- une élaboration des principales observations issues des investigations ;
- une poursuite des entretiens, une synthèse et une restitution des observations recueillies à chaud au Conseil Communal, aux responsables de l'administration communale, et au Préfet des Départements du Mono et du Couffo;
- une élaboration du rapport provisoire y compris les recommandations;
- un recueil des contre-observations et de la feuille de route de mise en œuvre des recommandations;
- une prise en compte des contre-observations pour l'élaboration des rapports définitifs.

La disponibilité des acteurs impliqués en l'occurrence du point focal CONAFIL a été totale.

DIFFICULTES

La mission prévue pour démarrer le lundi 18 août 2014 a été légèrement décalée à cause de non disponibilité du véhicule de mission. Elle a effectivement commencé le jeudi 28 août 2014 et a pris fin le vendredi 05 septembre 2014 dans la commune d'Athiémé.

La commission a été confrontée :

- A l'insuffisance des moyens logistiques accordés pour la mission (la dotation en carburant).

- D'autres difficultés importantes ont jalonné l'accomplissement de la mission, mais les inspecteurs ont fait preuve de responsabilité et de l'expérience de terrain pour les surmonter.

Le présent rapport provisoire qui rend compte des résultats des investigations au niveau de la Commune d'Athiémé s'articule autour de cinq (5) points ci-après :

- Etat de la planification communale et de l'exécution ;
- Fonctionnement organisationnel et administratif communal ;
- Contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques ;
- Gestion comptable et financière des ressources transférées et niveau d'exécution ;
- Contrôle des ouvrages et constats sur l'état des infrastructures visitées
- Constats et recommandations.

1- ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION

1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013

Tableau n° 1 : Les crédits d'investissements affectés et non affectés ouverts par la commune au titre de la gestion

DATE <i>(sur BTR du RP)</i>	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES <i>(n°BTR)</i>	MONTANTS <i>(en F CFA)</i>	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Report des transferts (solde au 31/12/12)		67 239 830		
01/01/2013	Restes à réaliser (engagements non mandatés) au 31/12/2012			MDGLAAT	
30/01/2013	Ressources transférées pour la mise en œuvre du PMIL (gestion 2012)	BTR 507	18 733 356	MDGLAAT	
28/02/2013	Transfert de la 1ère tranche FADeC Investissement Non Affecté (30%) +transfert DIC (3000 000FCFA)	BTR N°013	42 926 469	MDGLAAT	Etc.
02/05/2013	Fonds d'appui du PPEA à la mobilisation sociale et au suivi du processus d'élaboration du PHAC (Eau Assainissement)	BTR 107	2 000 000	Ministère de l'hydraulique	
08/05/2013	Ressources FADeC Affecté MS Investissement	BTR 110	30 000 000	MS	
30/05/2013	Ressources FADeC Affecté MEMP Investissement	BTR 151	36 407 000	MEMP	
05/06/2013	Transfert de la 2ème tranche FADeC Investissement Non Affecté (30%)	BTR N°165	53 235 292	MDGLAAT	
20/06/2013	Ressources affectées pour la mise en œuvre du	BTR 201	21 100 000	MEMP	

	programme FTI-FCB (Affecté MEMP)				
05/11/2013	Dotation annuel d'investissement PSDCC (Sous- composante1.1)	BTR OD486	22 076 988	MDGLAAT	
12/11/2013	Transfert de la 3ème tranche de FADeC Investissement Non affecté	BTR OD n°495	39 926 470	MDGLAAT	
	Transfert de ressources FADeC Fonctionnement affecté aux travaux de réfection des établissements publics des enseignements maternels et primaires	BTR OD N°65	13 244 000	MEMP	
TOTAL			346 889 405		

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Norme :

Il est fait obligation à la commune d'inscrire en section d'investissement les crédits nécessaires à l'exécution, chaque année, de dépenses d'équipement et d'investissement en vue de promouvoir le développement à la base. (Cf. article 23, premier paragraphe de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin). L'ensemble de ces ressources (crédits reportés et nouvelles dotations) constituent pour une gestion, les crédits ouverts mis en exécution.

Constats :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouvert par la commune s'élèvent à **346 889 405 F CFA** dont 279 645 575 FCFA de nouvelles dotations et 67 239 830 FCFA de reports de crédits.

Les nouvelles dotations 2013 de FADeC non affecté s'élèvent à 176 898 575 FCFA (cf BTR) tandis qu'en se référant aux données contenues dans la plaquette les chiffres de CONAFIL s'élèvent 235 182 399 FCFA.

Il se dégage un écart de 58 283 824 FCFA

Risques :

Non exécution de certains marchés due à l'insuffisance des ressources.

Recommandations :

La CONAFIL doit s'assurer de la mise à disposition effective de toutes les ressources.

1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD

Tableau n° 2 : Etat de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	Nombre de projet	%
PDC/Budget	0	
PAI, PAD ou PAC/Budget	0	0%
Budget	19	100%
NON	0	0%
Totaux	19	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Norme :

La commune élabore et adopte son plan de développement. A cet effet, les investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel d'investissement qui est une déclinaison annuelle du programme de développement de la commune ». (Cf. l'article 84 de la loi n° 97-029)

Constats :

La commune d'Athiémé dispose un PDC nouvelle génération, le PAD est une déclinaison du PDC

Les projets sont inscrits dans le PAD. Tous les projets inscrits au budget sont prévus au PAD.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

Tableau n° 3: Etat d'implication de la Commune dans les réalisations FADeC

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	19	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0
Totaux	19	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Norme :

La reconnaissance du rôle dévolu à l'institution communale sur son territoire et la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage communale sur les investissements de compétence communale constituent deux des huit principes du FADeC. (Cf. MdP FADeC, paragraphe 1.2)

Constats :

Tous les projets sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage communal

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

Tableau n° 4 : Niveau d'avancement (état d'exécution) des réalisations prévues

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours	0	
Exécution en cours	4	18%
Réception provisoire	11	50%
Réception définitive	7	32%
Travaux abandonnés	0	0%
TOTAUX	22	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

A la date du 30 décembre 2013

- 18% des marchés sont en cours d'exécution
- 50% des marchés sont en situation de réception provisoire
- 32% des marchés sont en réception définitive

Tableau n° 5 : Répartition par secteur des réalisations sur financement FADeC

Secteur	Nombre de projet	%
Educ. mat.& primaire	5	26%
Educ.sec.techn&profess,	0	0%
Santé	1	5%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	1	5%
Eau potable & Energie	1	5%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	6	32%
Equipement marchands	2	11%

Urban. & aménagement	2	11%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	0	0%
Autres (Protection sociale, ...)	1	5%
Totaux	19	100%

Source : extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Les quatre (4) secteurs prioritaires sont : l'administration : 32%, l'éducation : 26%, les équipements marchands : 11%, l'urbanisation & aménagement 11%

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	4	21%
Construction et équipement	3	16%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	5	26%
Etudes	1	5%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	3	16%
Entretien courant (fonctionnement)	1	5%
Autres fonctionnements	2	11%
Totaux	19	100%

La commune a donné priorité au cours de l'année 2013, à l'Aménagement, Réhabilitation/réfection 26%, à la construction 21%, aux constructions et équipements : 16%, à l'équipement uniquement 16%.

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	OBSERVATIONS
	Néant			
	TOTAUX			

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Norme :

Les dépenses de fonctionnement sont inéligibles au FADeC investissement non affecté. Les dépenses, hors celles liées au renforcement institutionnel (Cf. note n°29/MDGLAAT/DC/SG/SP-CONAFIL/SD du 14 mars 2013), ci-après ne peuvent être imputées sur les ressources FADeC : les dépenses ne faisant pas partie des domaines de compétence communale, bâtiments à caractère religieux, véhicules, résidences et logements, hôtels,

motels, auberges/infrastructures d'hébergement et remboursement des avances et emprunts contractés par la commune (Cf. MdP FADeC, annexe 1).

Pour les FADeC affectés, les ressources ne peuvent servir qu'à financer les réalisations en nouvelles constructions ou en entretien, réparation et réhabilitation mais dans le secteur de provenance des ressources. Autrement, les réalisations faites tombent sous le coup de détournement d'objectifs.

Constats :

Pas de projets inéligibles

Risque : Néant.

Recommandation : néant.

2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1. REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

Le Conseil Communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre fois l'an aux mois de mars, juin, septembre et novembre (Cf. article 16 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

La convocation des réunions du CC est mentionnée au registre administratif et adressée aux conseillers par écrit, 3 jours au moins avant la réunion (Cf. article 18 de la loi 97-029 et l'article 12 du décret 2001-414)

Constats :

❖ **Tenue des sessions**

En 2013, sont tenues (04) sessions ordinaires et deux sessions extraordinaires. Toutes les sessions ordinaires dont la session ordinaire de novembre qui est la session budgétaire ont été organisées à bonne date comme prescrit par la loi. Les sessions ordinaires de mars, de juin et de septembre ont enregistré respectivement 10 et 09 conseillers présents sur 11.

La quatrième session ordinaire compte respectivement 10 présents et 1 absent ayant donné procuration.

La norme est respectée.

La présence et la participation des élus sont remarquables aux sessions avec une moyenne de 09 sur 11.

La durée observée par session (4 j) est conforme à celle prescrite (au plus quatre jours).

Il convient de faire remarquer que le compte rendu de la deuxième session de juin est un brouillon non signé par le secrétaire de séance. Ce document non finalisé n'est donc pas un document fiable à prendre en compte.

❖ **Respect des délais de convocation**

Les convocations des réunions du Conseil communal sont effectivement adressées aux conseillers par écrit, trois à cinq jours au moins avant la réunion (entre 3 et 15 jours).

Au cours de l'année 2013, les trois convocations disponibles sont celles envoyées aux conseillers pour les sessions ordinaires. Elle ne porte pas la mention « P.J. » (Pièces Jointes), ni la liste des pièces annexées à ces

convocations prouvant que les dossiers à examiner au cours des sessions sont mis à la disposition des membres du Conseil dans les mêmes délais.

Il n'existe pas un registre administratif dans lequel est mentionnée la convocation des réunions du Conseil communal. Les convocations sont transmises par le registre courrier départ ordinairement utilisé par le secrétariat de la Mairie

Le registre courrier départ présenté à la commission est coté et paraphé comportant par endroit des vides et quelques altérations (registre du 18 septembre 2013 au 20 Août 2014. Pour les sessions, le Préfet a été informé.

La norme n'est pas respectée.

Risques :

- Défaut de traçabilité et perte de temps lors des recherches d'informations et
- Non transmission et non approfondissement des dossiers de sessions par les conseillers
- Suspicion pouvant entraîner un refus d'adoption du compte-rendu

Recommandations :

Le Maire doit :

- Faire ouvrir le registre administratif dans lequel est mentionnée la convocation des réunions du conseil communal et assurer sa tenue régulière tel que l'a prescrit l'article 18 de la loi n 97-029 du 15 janvier 1999;
- S'assurer que les dossiers à examiner en session sont préalablement transmis aux conseillers avec la convocation en pièces jointes ;
- Instruire le SG afin qu'il soigne la qualité des compte-rendus et s'assure de leur finalisation / signature.

2.2. AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION

Norme :

« Le secrétaire de séance dresse un procès-verbal et/ou un compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions signé du Maire et du secrétaire de séance est affiché à la mairie ainsi qu'un relevé des absences. Toute personne a le droit de consulter sur place les procès-verbaux des délibérations (publiques) et travaux du conseil communal et en prendre copie à ses frais ». (Articles 33 et 34 de la loi n° 97-029 et celles des articles 22 et 23 du décret n° 2001-414)

Constats :

Il existe un tableau d'affichage des PV de délibération qui est accessible à tous les citoyens.

A titre illustratif, le PV de la 3^è session ordinaire de 2014 est encore affichée sur ce tableau.

Les relevés de décision sont disponibles.

Il n'est pas établi un relevé des absences. Les absences sont incorporées aux comptes rendus de sessions.

La norme est partiellement respectée

Risques :

Méconnaissance par le public des conseillers absents et des décisions prises par le CC.

Recommandations :

Le Maire doit veiller à l'établissement et à l'affichage systématique du relevé des absences aux sessions du Conseil communal.

2.3. CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE

Norme :

Le Maire exerce ses compétences sous le contrôle du conseil communal et rend obligatoirement compte de ses actes, à chacune des réunions du conseil communal par un rapport écrit. (Cf. article 4 du décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire).

Le préfet est destinataire des délibérations des conseils communaux (Cf. article 31 du décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale)

Constats :

L'exploitation des procès-verbaux des sessions ordinaires du Conseil communal de l'année 2013 révèle que le rapport trimestriel ou le rapport d'activités écrit du maire est soumis au conseil communal en session.

Mais l'ordre du sur les convocations ne le confirme pas car aucun point relatif à l'étude du rapport d'activité n'est inscrit.

Les bordereaux de transmission au Préfet de procès-verbaux, des comptes rendus, des délibérations, des relevés de décisions et d'absences, ont été présentés à l'équipe d'audit attestant que le Préfet est destinataire des délibérations du Conseil communal.

La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandations :

Le Maire devra mentionner sur les invitations les points à discuter et faire parvenir les documents y relatifs

2.4. EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX

Norme :

Le Maire nomme le Secrétaire Général de la Mairie qui l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Le Secrétaire Général de la Mairie est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement (Cf. Article 81 de la loi 97-029 et article 25 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin) A cet effet, il organise, coordonne et contrôle les services administratifs communs et participe, entre autres, à la préparation et à l'exécution du budget communal (articles 6 et 7 du décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie). A la diligence du Maire il assure le secrétariat des séances et de toute réunion du CC.

Constats :

L'exploitation des comptes rendus des chefs services de la mairie ont révélé que les réunions périodiques se tiennent plus ou moins régulièrement sous la présidence du Maire. Seules quelques réunions ont été tenues par le SG au cours de l'année 2013 à cause de la vacance du poste.

L'examen du circuit du courrier tant à l'arrivée qu'au départ des services communaux et l'exploitation de certains actes administratifs ont permis de noter que le SG organise et coordonne les services administratifs communs. Il participe, entre autres, à la préparation et à l'exécution du budget communal. Il participe aux travaux des organes de passation de marchés publics en tant que membre actif.

De même, il convient de signaler que le SG a un droit de regard sur les activités des services des affaires financières et foncières.

La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2.5. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

Trois commissions permanentes sont obligatoirement créées. Il s'agit de : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales, la commission des affaires sociales et culturelles. Les Présidents de commissions sont élus par le conseil communal. Les rapporteurs désignés au sein des commissions présentent les rapports de leurs travaux en plénière. Le conseil communal discute et adopte les procès-verbaux ou les rapports des travaux en commissions (Cf. article 36 de la loi n° 97-029 et articles 60, 61, et 62 du décret n° 2001-414).

Constats :

• **Existence juridique**

Les trois commissions permanentes prévues ont été créées suivant arrêté n° 91/010//cath/SG/SAG du 21 juillet 2018 étaient animées respectivement par le chef d'arrondissement d'Adohoun, le premier Adjoint au Maire, le Chef d'arrondissement de Kpinnou. Il s'agit de : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales et la commission des affaires sociales et culturelles.

• **Fonctionnement**

Pour la période sous revue, a été présenté à l'équipe d'audit :

- 1 rapport de la commission des Affaires Sociales et Culturelles en 2013.
- Aucun rapport des deux autres commissions à savoir la commission des Affaires économiques et financières et la commission des Affaires Domaniales et Environnementales n'est disponible

Au regard de ce qui précède, les commissions ne sont pas fonctionnelles.

La norme n'est pas respectée.

Risques :

- Non approfondissement des dossiers de session par les conseillers donc difficulté d'émettre des avis motivés;
- Rallonge de la durée des sessions

Recommandations :

- Le Maire devra pendre les dispositions afin de rendre plus fonctionnelles les commissions du Conseil communal ;
- Initier une formation des élus sur le fonctionnement des organes de la commune en mettant un accent particulier sur le rôle, les

attributions, le fonctionnement des commissions permanentes du Conseil Communal et ses relations avec le Maire et le Conseil communal.

- Subordonner ou conditionner le paiement des indemnités à la production des rapports.

2.6. RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-

Norme :

Le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique (cf. article 28 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin)

Quant au budget supplémentaire ou collectif budgétaire, il doit être adopté, en tant que de besoin, avant le 1er novembre de l'exercice auquel il s'applique (Cf. article 16 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999)

En ce qui concerne le compte administratif, le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire. Le Conseil communal délibère au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire. (Cf. l'article 50 de la même loi).

Le compte administratif voté, accompagné du compte de gestion doit être transmis à l'autorité de tutelle dans un délai de quinze jours à partir du 1er juillet de l'année suivant l'exercice (Cf. article 53 de la même loi).

Le compte administratif et le budget communal approuvé par l'autorité de tutelle restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public (Article 33 et 53 de la même loi).

Constats :

- Le budget primitif 2013 a été adopté par délibération n° 91/19/C-ATH du CC du 03/12/2012 donc avant l'échéance du 31 mars et approuvé le 30 janvier 2013 par arrêté n°3/010/PDM-C/SG/STCCD.
- Le collectif budgétaire a été voté par délibération n°91/003/CC-ATH du 17/06/2013 et approuvé le 09 Août 2013 par arrêté n°3/067/PDM-C/SG/STCCD.
- Le Compte administratif a été voté par délibération n°91/003/CC-ATH du 21 mars 2014. et ce avant le 1^{er} juillet. Il a été transmis avec le compte de gestion à l'autorité de tutelle le 02 juin 2014, régulièrement avant l'échéance du 15 juillet. Il a été approuvé par l'autorité de tutelle, le 12 juin 2014 par arrêté n°077/PDM-C/SG/STCCD

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2.7. REDDITION DE COMPTE

Norme :

Le compte administratif et le budget communal (et leurs annexes) approuvés par l'autorité de tutelle restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public (Article 33 et 53 de la même loi).

Les autres documents de gestion notamment le PAI (PAD ou PAC), le PDC approuvé, le budget et autres plans d'actions (PTA, Plan de Communication, ...) sont aussi tenus à la disposition du public.

Constats :

Ces documents sont disponibles au niveau des services qui les ont élaborés car la mairie ne dispose pas d'une salle de documentation appropriée.

Risques :

Non sécurisation de la mémoire de la commune

Recommandations :

Le Maire devra :

- Mettre en place un système d'archivage adéquat
- Rendre fonctionnel le service des archives de la mairie

Bonnes pratiques :

La reddition de compte consiste en partie à rendre compte de l'exercice d'une responsabilité, de sa mise en œuvre. Il ne peut être possible que dans la volonté des décideurs de créer des espaces adéquats en vue d'une expression plus libre et plus participative des citoyens au développement local. Les audiences publiques consistent l'une des espaces de reddition publique (Cf. guide de reddition communale) :

Constats :

L'exécutif rend compte au conseil communal à travers la session consacrée au vote du compte administratif.

Pour rendre compte à la population, il a été organisé les 18 octobre et 17 décembre 2013 dans la maison des jeunes d'Athiémé deux séances publiques de reddition de comptes relatives aux secteurs de l'éducation, de l'eau, de

l'Hygiène et de l'Assainissement, de la santé, du développement institutionnel et de la gouvernance locale. Ces audiences publiques ont regroupé tous les acteurs clés qui interviennent dans le développement de la commune à savoir le Chef d'antenne PROTOS, le représentant de la GIZ, les membres de la Cellule Communale de Participation Citoyenne (CPC), les membres de la Cellule Communale par les Pairs (MAEP), les membres du Bureau de l'Association Communale du Développement de la Commune, tous les membres du bureau de l'Association Communale des jeunes, tous les membres de l'Association des Consommateurs d'Eau potable (ACEP), tous les chefs d'arrondissement ainsi que les représentants d'ONG intervenant dans lesdits secteurs, les élus communaux et locaux, les notables, chefs religieux, l'administration communale.

Seule la deuxième audience publique est sanctionnée par un rapport de l'exercice de reddition de compte du 17 décembre 2013.

Force est de constater qu'il n'existe pas un plan de communication à la Mairie d'Athiémé.

La norme est partiellement respectée.

Risques :

Défaut de communication entraînant une méconnaissance des actions de la commune.

Recommandations :

Doter la Mairie d'un plan et d'une stratégie de communication

2.8. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Norme :

*Aux termes des dispositions de l'article 8 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, l'autorité contractante mandate une **Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)** chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et de déléguations de service public. Elle est habilitée à signer le marché ou la délégation au nom de l'autorité contractante.*

*La PRMP qui est assistée dans l'exécution de sa mission par la **Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)** et la **Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP)**, dispose d'un Secrétariat (Secrétariat de la PRMP). (Cf. article 9 et 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)).*

L'article 12 du décret n°2010-496 dispose que « La PRMP dispose d'un secrétariat composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics. Ce secrétariat est chargé notamment de : tenir un fichier des marchés, tenir les PV des réunions ainsi que les registres infalsifiables, côtés et paraphés, acquis auprès de l'autorité de régulation des MP, assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués ». Le Maire (le Secrétariat de la PRMP notamment) est chargé, entre autres d'assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués à travers un dossier pour chaque opération/réalisation sur financement ou cofinancement du FADeC. (Cf. article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 et point 5.4 du MdP FADeC).

L'article 13 du même décret stipule que ... « en ce qui concerne les Communes, la Commission de passation des marchés publics comprend :

- la Personne responsable des marchés publics ou son représentant qui en assure la présidence ;*
- deux (02) Conseillers communaux ;*
- le Receveur-percepteur ;*
- un spécialiste des marchés publics.*

La Personne responsable des marchés publics peut s'adjoindre toutes personnes dont la compétence est jugée nécessaire. »

Constats :

Il est créée par arrêté n°91/042/C-ATH/SG/SDLP du 02 décembre 2013 :

- la personne responsable des marchés publics (PRMP) et son secrétariat permanent
- la commission des marchés publics (CPMP)
- et la cellule de contrôle des marchés publics (CCMP)
- la commission communale de réception des ouvrages et infrastructures publics

Il existe au sein de ces organes un juriste, un spécialiste des marchés publics pour animer le CCMP et le S/PRMP.

Les rapports des travaux des organes de passation et de contrôle des marchés publics 2013 sont disponibles et sont incorporés aux dossiers des marchés.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3- CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES

Tableau n° 8 : Echantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
1	Contrat de marché relatif aux travaux de construction d'une maternité isolée à KOUDOHOUNHOUE	29 995 940	FADeC affecté MS (BN)	AOO	Santé	EXECUTE
2	Contrat relatif aux travaux de construction d'un module de 5 boutiques dans le marché de Zounhouè	21 738 006	FADeC non affecté (PSDCC-commune)	AOO	EM	EXECUTE
3	Contrat de marché relatif aux travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural par l'approche participative avec la méthode HIMO	19 031 022	FADeC non affecté (Investissement)	CONSULTATION RESTREINTE	Pistes rurales	EXECUTE
4	Contrat relatif à la fourniture de matériels informatiques pour le compte de l'administration communale d'Athiémé	3 000 000	FADeC non affecté (DIC)	COTATION	Adm locale	EXECUTE
5	Contrat relatif aux travaux de construction d'un module de 3 salles de classes avec bureau - magasin à l'EPP Atchontoé	15 883 894	FADeC affecté MEMP (BN)	AOO	Ed mat et primaire	EXECUTE
6	Contrat relatif à l'acquisition d'un groupe électrogène neuf avec construction d'un abri-groupe	14 998 803	FADeC non affecté (Investissement)	AOO	Adm locale	EXECUTE
7	Contrat relatif aux travaux de construction d'un module de 3 salles de classes avec bureau - magasin à l'EPP Condji-Agnanmè B	14 988 225	FADeC affecté MEMP (BN)	COTATION	Ed mat et primaire	EXECUTE
8	Contrat de marché relatif	13 149 934	FADeC	COTATION	Ed mat et	EXECUTE

	aux travaux de réfection des infrastructures scolaires dans la commune d'Athiémé		affecté MEMP (BN)		primaire	
9	Contrat relatif aux études architecturale et technique du projet d'extension des bureaux de l'hôtel de ville	3 941 200	FADeC non affecté (Investissement)	COTATION	Adm locale	EXECUTE
10	Contrat relatif à la fourniture de mobiliers au centre communal d'informatique et du bureau d'archives communal d'Athiémé	1 970 000	FADeC non affecté (Investissement)	COTATION	Adm locale	EXECUTE
	TOTAL	138 697 024				

Source : Extrait des données des communes

L'échantillon est constitué de dix (10) marchés sur les (19) dix-neuf réalisations au titre de l'année 2013 soit un échantillon représentant les 52,63% de la population mère.

3.1. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

3.1.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Norme :

Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activité (Cf. article 20 du code 2009 de passation des marchés et de délégation des services).

Le plan prévisionnel de passation des marchés publics doit être élaboré par l'autorité contractante, selon un modèle standard adopté par l'Autorité de régulation des marchés publics. ... La Personne responsable des marchés publics doit élaborer en début d'année et mettre périodiquement à jour, le plan de passation des marchés publics de l'autorité contractante dont elle relève. Le plan prévisionnel de passation des marchés publics de l'année n, est établi en année n-1, au plus tard au premier mois suivant le premier trimestre de l'année. (Cf. article 2, 3 et 4 du décret n°2011- 480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics)

Constats :

Il existe un plan annuel de passation des marchés publics conforme au modèle de l'ARMP. Il est au complet et renseigne sur les différents marchés.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.2. Respect des seuils de passation des marchés publics

Norme :

« ... Les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues par le code des MP pour toutes dépenses de travaux, de fournitures et de prestation de services dont la valeur HT est supérieure aux seuils fixés comme suit :

- *Marché de travaux : 15 000 000 FCFA pour les communes ordinaires et 60 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier*
- *Marché de fournitures et services : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 20 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier*
- *Marché de prestations intellectuelles : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 10 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier »*

(Cf. articles 1 et 2 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP)

Constats :

Pour l'ensemble des marchés constituant l'échantillon, le seuil de passation des marchés est respecté.

Il n'y a pas eu de saucissonnage.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.3. Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics

Norme :

Conformément aux dispositions de l'article 4 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP, « la DNCMP est en charge du contrôle à priori des procédures de PMP conformément aux dispositions de l'article 11 du code des MP pour les dépenses des communes dont les montant HT sont supérieurs à :

- *200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux*
- *80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services*
- *60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants*

- 40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.
- Suivant l'article 11 de la loi 2009-02, pour les montants de marchés dépassant les seuils ci-dessus « ... La DNCMP procède à la validation des DAO avant le lancement de l'appel à concurrence, accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des AC lorsque prévues par la réglementation, procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du PV d'attribution provisoire élaboré par la CPMP, procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation, à la validation des projets d'avenants, »
- Les dépenses publiques en dessous de ces seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle à priori des organes de contrôle des MP au sein de l'AC (article 12 du code des MP).

Constats :

Aucun des marchés de l'échantillon n'a atteint le seuil de compétence de la DNCMP.

Les dossiers desdits marchés ont été transmis par le PRMP par écrit à la CCMP. Il existe également des avis écrits par la CCMP ainsi que les rapports de la PRMP.

Risque :Néant.

Recommandation :Néant.

3.1.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

Un marché est dit de gré à gré ou marché par entente directe lorsqu'il est passé sans appel d'offre, après autorisation spéciale de la DNCMP compétente. Le marché de gré à gré ne peut être passé que dans l'un des cas limitatifs prévus à l'article 49 du code 2009 de MPDS prestations nécessitant l'emploi d'un brevet, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul prestataire, dans les cas d'extrêmes urgences, ou d'urgences impérieuses motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure,

La commission de passation des MP établit un rapport spécial qui précise entre autres les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré. Sur chaque année budgétaire et pour chaque AC, le montant additionné des marchés de gré à gré ne doit pas dépasser 10% du montant total des marchés publics passés.

Constats :

Aucun marché n'a fait l'objet de gré-à-gré.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

L'article 20 de la Loi 2009-02 stipule que les autorités contractantes sont tenues d'élaborer les plans prévisionnels annuels de passation des marchés. L'article 21 stipule que l'autorité contractante fait connaître au public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des marchés, les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entend passer.

Selon l'article 59 de la loi 2009-02, les marchés publics par appel d'offres doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis d'appel à la concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, dans les mêmes termes, dans le journal des marchés publics et/ou toute autre publication nationale et /ou internationale ainsi que sous mode électronique.

Selon l'article 76 de la même loi, la séance d'ouverture des plis est publique. L'ouverture des plis au lieu, à la date et à l'heure fixée dans le dossier d'appel d'offres, en présence des candidates ou de leurs représentants qui souhaitent être présents, ainsi qu'en présence d'un observateur indépendant.

L'article 84 de ladite loi stipule que le procès verbal d'attribution provisoire fait l'objet d'une publication, après validation par la direction nationale de contrôle des marchés publics compétente.

L'article 84 de ladite loi stipule que l'attribution est notifiée au soumissionnaire retenu. Les autres soumissionnaires sont informés du rejet de leur offre et, le cas échéant, leur garantie leur est restituée...

Constats :

- Le plan de passation des marchés a été élaboré mais il n'a pas été transmis à la DNCMP. Il est publié par voies d'affichage et par transmission radio.
- Les avis d'appel d'offres ont été régulièrement publiés par voie de presse (le matinal et les radios) ainsi que par affichage.
- Les PV d'ouverture des offres et la liste de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture de plis sont publiés en présence des soumissionnaires.
- Les PV d'attribution provisoire ont été affichés.
- En revanche les soumissionnaires non retenus ne sont pas informés par écrit. Selon le C/ST, cette disposition n'était pas prise en 2013 ; il a fallu la formation de l'ARMP à la fin de l'année 2013 pour que la mairie d'Athiémé mette cette diligence en pratique.

Risque :Néant.

Recommandation :Néant.

3.1.6. **Respect des délais des procédures.**

Norme :...

*Dans les procédures ouvertes et restreintes, le **déla**i de réception des candidatures ou des offres ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP et à 45 jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60 du code des MP). La sous-commission d'analyse dès l'ouverture des plis, établit **un rapport d'analyse** dans un délai fixé lors de l'ouverture des plis par la CPMP compétente. Dans ce délai compatible avec le **déla**i de validité des offres (90 jours à compter de la date de dépôt des soumissions) et qui ne saurait être supérieur à 15 jours, il doit être procédé, de manière strictement confidentielle, à la vérification des pièces administratives, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement suivant des critères édictés par le DAO (article 78 du code des MP). L'Autorité Contractante observe un délai minimum de 15 jours suivant la date de communication des résultats et de réponse à la demande écrite de tout soumissionnaire écarté, avant de procéder à **la signature du marché** et de le soumettre à l'approbation des autorités compétentes (article 85 du code des MP). La **notification** consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine (article 92 du code des MP).*

Selon le manuel de procédures du FADeC, la durée totale de passation des marchés est de 4 mois.

Constats :

En ce qui concerne l'échantillon, les délais constatés au niveau de la procédure de passation des marchés sont les suivants :

Tableau n°9 : délais moyens de passation des marchés

Délai entre publication Avis d'AO et dépôt des offres (Min. 30 jours)	Délai moyen entre Ouverture des offres - rapport d'analyse des offres (Max. 15 jours)	Délai moyen d'approbation par la CPMP du rapport d'analyse /PV d'attribution provisoire	Délai moyen entre approbation PV d'attribution - transmission dossier de marché au contrôle MP	Délai moyen de traitement et de décision de la Cellule de contrôle/de la DNCMP sur les dossiers de MP (Max. 10 jours)	Délai moyen réception de l'avis du contrôle et signature du marché (Max. 15 jours)	Délai moyen d'approbation par la tutelle (Max. 15 jours)	Délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours)	Délai moyen entre dépôt des offres et notification définitive (Max. 90 jours)
	0	0	1,3	3,5	12,2	36,9	-68,9	11,5
	ok	ok	ok	ok		Délai trop long	Les notifications définitives sont souvent antérieures à la probation	ok

Source : Extrait des données des communes

Le délai entre la publication Avis d'AO et dépôt des offres est globalement respecté pour les marchés ayant fait l'objet d'appel d'offre ouvert ou restreint.

Le délai moyen réception de l'avis du contrôle et signature du marché est de 12,2 jours pour un minimum de 15 jours. Ainsi ce délai n'est pas respecté.

Le délai moyen d'approbation par la tutelle qui est d'une durée maximale de 15 jours a atteint 36,9 jours. Cela est donc trop long.

Le délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours) n'est pas respecté puisque les dates de notification sont antérieures aux dates d'approbation. Ce délai est de -68,9 jours.

Risques :

- Annulation des marchés
- Mauvaise appréciation des offres.

Recommandations :

Le maire devra instruire les organes compétents aux fins du respect scrupuleux des délais à observer dans les procédures de passation des marchés.

3.1.7. Approbation des marchés par la tutelle

Norme :

Les marchés de communes sont transmis par la Direction Nationale de contrôle des marchés publics pour approbation aux autorités de tutelle (Préfectures), si les marchés sont exécutés sur le budget de l'Etat.

L'approbation du marché ne pourra être refusée que par une décision motivée, rendue dans les 15 jours calendaires de la transmission du dossier d'approbation. Le refus de visa ou d'approbation ne peut toutefois intervenir qu'en cas d'absence ou d'insuffisance de crédits. (Cf. Article 91 du CMPDSP).

Constats :

Tous les marchés ont été approuvés par la tutelle. Toutefois la commission a relevé que les approbations sont intervenues après la notification des marchés aux adjudicataires.

Risques :

Remise en cause des engagements pris par la mairie.

Recommandations :

Le Maire devra veiller au respect des différentes étapes du processus de passation des marchés.

Le Préfet devra prendre les dispositions aux fins de répondre dans les délais aux demandes d'approbation des marchés.

3.1.8. Conformité et respect des critères de jugement des offres

3.1.8.1. Conformité de l'avis d'appel d'offres

Norme :

Aux termes de l'article 54 du CDMDSP, « l'avis d'appel d'offres fait connaître au moins :

- a) la référence de l'appel d'offres comprenant le numéro, l'identification de l'autorité contractante, l'objet du marché et la date de signature ;*
- b) la source de financement ;*
- c) le type d'appel d'offres ;*
- d) le ou les lieux où l'on peut consulter ou acheter le dossier d'appel d'offres ;*
- e) la qualification des candidats et les conditions d'acquisition du dossier d'appel d'offres ;*
- f) les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires ;*
- g) le lieu, la date et l'heure limites de dépôt ainsi que l'heure d'ouverture des offres ;*
- h) le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;*

- i) les conditions auxquelles doivent répondre les offres, notamment le montant de la caution de soumission ;
- j) le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être attributaire en cas d'allotissement. »

Constats :

Les informations essentielles sont mentionnées dans l'avis d'appel d'offre.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.8.2. Conformité des DAO et marchés aux modèles types

Norme :

Les marchés sont passés sur la base des DAO types élaborés par l'ARMP. (Cf. article 52 du code des MP et voir suite article 52 pour le détail des éléments constitutifs du DAO.)

Constats :

Dans l'échantillon cinq marchés répondent au critère de DAO. Sur ces cinq, quatre DAO sont conformes au modèle type. Le cinquième a fait l'objet de consultation restreinte.

Les cinq autres marchés de l'échantillon ont fait l'objet de cotation.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.8.3. Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO

Norme :

Le DAO est le seul document de base (document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son processus de passation des marchés. A cet effet, les informations qui y figurent doivent être cohérentes et l'analyse des offres des soumissionnaires doit se faire en tenant strictement compte des conditions prévues dans les DAO (Les critères d'évaluation et de jugement des offres doivent être conformes à ceux prédéfinis dans le DAO).

Le PV de dépouillement doit fidèlement retracer les informations contenues dans les offres des différents soumissionnaires et doit faire cas des nouvelles dispositions prises lors du dépouillement des offres.

Constats :

Les PV de dépouillement des offres sont conformes aux prescriptions réglementaires.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.8.4. Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO

Norme :

Le DAO est le seul document de base (document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution du processus de passation des marchés. A cet effet, les informations qui y figurent doivent être cohérentes et l'analyse des offres des soumissionnaires doit se faire en tenant strictement compte des conditions prévues dans les DAO (Les critères d'évaluation des offres doivent être conformes à ceux prédéfinis dans le DAO).

Le rapport d'analyse des offres doit fidèlement retracer les informations nécessaires et doit faire cas des nouvelles dispositions prises lors de l'évaluation des offres.

Constats :

Aucune irrégularité n'a été constatée à ce niveau.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.8.5. Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.

Norme :

Le PV d'attribution provisoire de marchés mentionne : le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet et, le cas échéant, les motifs de rejet des offres jugées anormalement basses, les éléments de marché (objet, prix, délais, part en sous-traitance, variantes prises en compte), le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre, indication des circonstances qui justifient le non recours à l'appel d'offre ouvert (AO restreint, AO en deux étapes, entente directe ou gré à gré, ... (Cf. article 84 du CPMDSP).

Constats :

Les PV d'attribution mentionnent toutes ces informations.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

3.2.1. Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

Les marchés doivent être soumis aux formalités d'enregistrement prévues par la réglementation en vigueur avant tout commencement d'exécution. (Cf. article 92 du code 2009 de MPDS)

Constats :

Tous les marchés constitutifs de l'échantillon ont fait l'objet d'enregistrement au service des impôts.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait.

Norme :

Suivant le point 5.2 du MdP du FADeC, conformément aux termes du contrat/marchés, le fournisseur ou l'entrepreneur établit et adresse au Maire, en plusieurs exemplaires, une facture ou un mémoire ou un décompte accompagné des pièces justificatives ci-après : contrat de marché dûment signé, approuvé et enregistré aux impôts et domaines, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception.

Le Chef du service technique ou compétent vérifie la conformité des factures et attachements intermédiaires, PV de réception et les clauses contractuelles. Il certifie la facture/mémoire

/décompte avec les mentions nécessaires. A l'issue du contrôle des calculs de liquidation des factures, mémoires ou décomptes, il est porté au verso de la facture la mention « vu et liquidé, la présente facture à la somme de ... imputation budgétaire (chapitre, article, etc.) »

Constats :

L'examen des copies des pièces disponibles montre que la certification du service fait est mentionnée par l'apposition du cachet de liquidation et d'ordonnancement. Les PV de remise de site, des attachements pour prise en compte de décomptes introduits existent. Les visas portés sur ces documents sont faits par des personnes qualifiées.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.3. Recours à une maîtrise d'œuvre.

Norme :

Conformément à l'article 132 du code des MP et à l'article 10 du décret 2011-479, « pour les marchés de travaux et de prestations intellectuelles dont les montants sont égaux ou supérieurs aux seuils de passation des MP, la maîtrise d'œuvre est exercée par une personne physique ou morale de droit public ou privé. Pour les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de passation des MP, les AC lorsqu'elles ne disposent pas des compétences requises, doivent faire appel à une maîtrise d'œuvre externe ».

Selon le point 5.1 du MdP FADeC, le suivi de l'exécution est du ressort du service compétent de la commune. La nature de son intervention varie suivant le choix de la mairie de recourir ou non à un maître d'œuvre ou à un maître d'ouvrage délégué. En l'absence de maître d'œuvre, le Chef du service compétent supervise le bon déroulement du chantier et le respect par l'entreprise des clauses contractuelles et des normes. Il peut avoir recours à un contrôleur de chantier qui suit au quotidien les travaux.

Le même point stipule en outre que la règle particulière liée au FADeC est l'obligation pour le maire d'avoir recours à un maître d'œuvre pour les travaux non-standards dont la liste est définie par la CONAFIL (cf. annexe 2 du MdP).

Constats :

La Mairie a opté pour la maîtrise d'ouvrage communale pour tous les marchés notamment ceux de l'échantillon.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.4. Respect des délais contractuels

Norme :

En cas de dépassement des délais contractuels, fixés par le marché, le titulaire du marché est passible de pénalités après mise en demeure préalable. (Cf. article 125, 141 du code 2009 des MPDS)

Constats :

Sur les dix marchés de l'échantillon, quatre sont en retard d'exécution par rapport au délai contractuel, soit un taux de 40%.

Les raisons évoquées sont les suivantes :

- En ce qui concerne le groupe électrogène, le retard est dû à une rupture de stock du modèle recherché par l'AC. Le fournisseur « LA ROCHE » a dû lancer une nouvelle commande.
- Quant aux constructions relatives à l'initiative de Dogbo, le retard est relatif aux difficultés de mobilisation des populations par rapport à leur contribution.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.5. Respect des montants initiaux et gestion des avenants

Norme :

Les stipulations relatives au montant d'un MP ne peuvent être modifiées que par voie d'avenant et dans la limite de 20% de la valeur totale du marché de base.

L'avenant est adopté et notifié selon la même procédure d'examen que le marché de base. Il ne peut modifier ni l'objet du marché, ni le titulaire du marché, ni la monnaie de règlement, ni la formule de révision des prix.

La passation d'un avenant est soumise à l'autorisation de la direction de contrôle des marchés publics compétente. En cas de dépassement de montant du marché dans une proportion égale à dix pour cent (10 %) au plus, les modifications du marché peuvent être apportées par ordre de service et régularisées par voie d'avenant(...). Lorsque le dépassement du montant du marché est supérieur à dix pour cent (10%), les modifications ne peuvent se faire qu'après signature de l'avenant y afférent.

(Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)

Constats :

Les montants initiaux ont été respectés ; il n'y a pas eu d'avenant.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4- GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION

4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

4.1.1. *Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation*

Norme :

Le Receveur-Percepteur informe le Maire de l'arrivée des fonds (Cf. MdP point 4.1). De ce fait, le C/SAF a copie des BTR et procède à la mise à jour de son livre-journal ou registre auxiliaire FADeCen recette avec les informations nécessaires pour une traçabilité (référence BTR, date d'arrivée, nature des ressources, ministère, ...)

Constats :

Le RP a transmis régulièrement les BTR au C/SAF. De même le registre auxiliaire FADeC est mis à jour et renseigne sur la disponibilité des ressources pour matérialiser la disponibilité des engagements.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.1.2. *Délais d'exécution des dépenses*

Norme :

Suivant le manuel de procédures du FADeC (cf. point 5.3), la durée des étapes de liquidation et de mandatement est fixée à une semaine.

Suivant l'article 135 du code des MP, le représentant de l'AC est tenu de procéder au paiement des acomptes et au solde dans un délai qui ne peut dépasser 60 jours à compter de la réception de la facture.

Constats :

Source : tableaux n°11 : délais moyens d'exécution des dépenses

Délai moyen de mandatement de la commune (y compris délai de transmission au RP)	5,1
--	-----

La norme est respectée

Délai moyen de paiement comptable de la commune	7,9
Durée moyenne totale des paiements (ordonnateur + comptable)	13,1
Durée moyenne de retard	1,8

Source : extrait des données des communes

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.1.3. Tenue correcte des registres

Norme :

Au niveau de l'ordonnateur, le contrôle porte sur : ... l'existence des pièces justificatives et la tenue des registres à savoir : registre des engagements, registre des mandats, registre auxiliaire FADeC et le registre d'inventaire du patrimoine. (Cf. MdP FADeC, point 7.1 et annexe 3)

Constats :

Les registres ouverts et tenus dont la commission a constaté l'existence physique sont :

- le registre des engagements : il est coté et paraphé. Ouvert le 2 janvier 2013, il est tenu à jour jusqu'au 31 décembre 2013.
- Le registre des mandatements : il est coté et paraphé. Ouvert le 2 janvier 2009. Il est tenu à jour au 20 août 2014 (lors du passage de l'équipe d'audit).
- Le registre auxiliaire FADeC : il est coté et paraphé. Ouvert le 2 janvier 2013, il est tenu à jour au 2 mai 2014.
- Le registre d'inventaire du patrimoine, appelé « registre d'inventaire des matières durables » : il est coté et paraphé. Il est ouvert le 22 janvier 2009. La date du dernier arrêté est le 2 octobre 2013. Il ne renseigne que sur certains biens durables nouvellement acheté. Il ne mentionne pas les autres éléments du patrimoine, notamment les fonciers bâtis (terrains) et non bâtis (bâtiments) de la commune.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.1.4. Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

Il est fait obligation à la commune de constituer un dossier par opération pour les archives comprenant les dossiers de PM, les correspondances, les factures et toutes autres pièces liées à l'exécution du projet. (Cf. MdP point 5.4).

De même, copie des documents budgétaires et comptables (registres, budget, compte administratif) au titre de chaque exercice budgétaire est gardée aux archives (manuellement et/ou de manière informatisée). S'il existe un système d'archivage informatisé, les mesures appropriées de sécurité informatique doivent être prises (utilisation de disque dur externe, ordinateur protégé par un antivirus fonctionnel, ...).

Pour la comptabilité dans les communes, les logiciels LGBC et GBCO ont été déployés avec l'appui des Partenaires Technique et Financiers.

Constats :

Il n'existe pas à la mairied'Athiémé un dossier par opération comprenant les dossiers de PM, les correspondances, les factures, les mandats etc. Les dossiers sont archivés au niveau de chacun des services les ayant édités.

Il est utilisé le logiciel GBCO pour les archivages des informations financières. Selon le C/SAFE, le logiciel est fonctionnel.

En ce qui concerne les mesures de sécurité prises, le SAFE est doté d'un disque dur externe et les appareils sont munis d'antivirus.

Risques :

Impossibilité de reconstituer les informations en l'absence de ceux qui les ont produites.

Recommandations :

Le maire devra prendre toutes les dispositions pour faire fonctionner le service des archives.

4.1.5. Niveau de consommation des ressources

Tableau n° 12 : Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

DESIGNATIONS	TOTAL DES RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCES DES TRANSFERTS DÉJÀ MOBILISEES	ENGAGEMENTS (cf. total emploi du tableau 2)	MANDATEMENTS (cf. total mandaté du tableau 3)	PAIEMENTS (cf. total payé du tableau 4)
TOTAL	376 654 793	346 889 405	331 369 943	293 447 599	293 447 599
SOLDES/RESTES		29 765 388	15 519 462	37 922 344	-
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		92,10%	87,98%	77,91%	77,91%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			95,53%	84,59%	84,59%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par les communes

Constats :

Le taux de mobilisation des ressources est de 92,10% par rapport aux dotations.

Les taux d'engagement, base total ressources de transfert et base transferts reçus ont atteint respectivement 87,98% et 95,53%. Ce qui signifie qu'il a une bonne politique absorption des crédits affectés.

Les taux de mandatement suivant les mêmes bases sont respectivement de 77,91% et 84,59%. Cela signifie donc qu'il reste à mandater.

Les taux de paiement calculés dans les mêmes conditions sont respectivement de 77,91% et 84,59%. Il s'ensuit donc que tout ce qui a été mandaté a été payé.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.1.6. Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC

Norme :

Suivant le point 6.3 du MdP du FADeC, le Maire établit le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Ce point conformément au guide à l'usage du Maire intègre : la situation des engagements, le tableau des ressources et emplois, l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées en fin d'année, l'état des dettes envers les prestataires, l'état des créances sur les prestataires (avances et acomptes versées sur marchés et niveau de remboursement).

Conformément à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, « le Maire transmet à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public ».

Constats :

La commission n'a pas obtenu la preuve que le Maire transmet périodiquement au SP de la CONAFIL, le point des opérations financées sur FADeC. De même, elle n'a pas la preuve que le maire transmet à la tutelle le point d'exécution des projets inscrits au budget.

Risques :

Evaluation biaisée du PIP.

Recommandations :

Le Maire devra instruire le service en charge des affaires financières aux fins d'élaborer le point périodique d'exécution des projets inscrits au budget ainsi que le point mensuel de l'exécution des dépenses sur le FADeC.

4.2. AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)

4.2.1. Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

Les ressources transférées à la commune sont notifiées au RP par le RF

Les registres, notamment le registre FADeC, retracent les montants transférés par BTR à la commune au titre de la gestion.

Constats :

La RP a connaissance des montants des ressources transférées à la commune. Il a fourni copies des documents y relatifs à la commission. En ce qui concerne les écarts, rien n'a été signalé à ce sujet, sauf que certains transferts au titre de la gestion 2013 sont parvenus au cours de l'année 2014.

Les informations concernant les BTR sont retracées sur des fiches de suivi que le RP tient.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.2. Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)

Norme :

Dès la réception par le RP des BTR relatifs aux ressources transférées à la commune, ce dernier informe le Maire par écrit de la disponibilité des ressources et lui produit copie desdits BTR.

Constats :

Dès réception du BTR, le RP transmet par bordereau copie au Maire.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.3. Date de mise à disposition des BTR

Norme :

Aux termes du MdP FADeC, point 3.2 et 4.1, le délai entre le mandatement par l'ordonnateur et la mise en place des ressources FADeC non affecté Investissement au niveau du Receveur-Percepteur par tranche est de 15 jours. Les dates limites de versement (mandatement) par l'ordonnateur sont fixées à 28 février pour la 1^{ère} tranche, 31 mai pour la deuxième tranche et 30 septembre pour la 3^{ème} tranche.

De ce fait, les dates limites de mis en place des fonds au niveau des RP sont de :

- 1^{ère} tranche : 15 mars de l'année N
- 2^{ème} tranche : 15 juin de l'année N et
- 3^{ème} tranche : 15 octobre de l'année N.

Pour les transferts affectés des ministères sectoriels, le délai limite de mise à disposition des BTR au niveau des RP est le 15 avril de l'année N, si la mise en place est effectuée en une seule tranche.

Constats :

CACUL DU RETARD DANS LA MISE A DISPOSITION DES FOND

		1ere tranche	2ème tranche	3ème tranche
FADeC non affecté	Date normale de transfert	15/03/2013	15/06/2013	15/10/2013
	Date de réalisation du transfert	28/02/2013	05/06/2013	12/11/2013
	Retard	-17	-10	27

Globalement, les tranches ont été transférées dans les délais sauf la dernière tranche qui a accusé un retard de 27 jours.

En ce qui concerne le FADeC affecté, les ressources ont été transférées tout au long de l'année.

Risques :

Démarrage tardif des projets.

Recommandations :

Le SP CONAFIL devra veiller à ce que les ministères sectoriels transfèrent à la commune, dans les délais, les ressources devant servir à réaliser les infrastructures.

4.2.4. Tenue correcte des registres

Norme :

A l'instar de l'ordonnateur, il est fait obligation au comptable de la Commune (le RP) de tenir à jour un registre auxiliaire FADeC (Cf. MdP FADeC, point 5.4) qui retrace à son niveau les opérations faites sur les ressources transférées à la commune notamment celles liées à l'enregistrement des ressources et à la prise en charge des mandats pour paiement.

Constats :

Au niveau du RP, le registre auxiliaire FADeC est ouvert au titre de la gestion 2013 et tenu à jour. Toutefois, ce registre ne renseigne que sur les dépenses. Les ressources annoncées sur BTR sont inscrites à l'entête (Cf copie). Par ailleurs, il est tenu une fiche de suivi par marché financé sur ressources FADeC.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.5. Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC

Norme :

Les mandats émis par le maire et appuyés des pièces justificatives sont reçus par le Receveur Percepteur une transmission formelle de l'ordonnateur. Il peut alors procéder, aux divers contrôles de régularité qu'imposera responsabilité personnelle et pécuniaire (article 48 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en RB).

Lesdits contrôles sont ceux prévus par les dispositions du décret N° 2001-039 du 15.02.2001 portant règlement général sur la comptabilité publique. Au cours des contrôles qu'il effectue, le Receveur-Percepteur n'a pas à apprécier l'opportunité des décisions du Maire (article 48 de la loi sus visé). Son rôle est un contrôle formel de régularité.

A l'issue de ces contrôles, deux situations peuvent se présenter :

- *soit les contrôles ont été concluants et les mandats font alors l'objet d'acceptation matérialisée par l'apposition sur le mandat de la formule du visa, « Vu, bon à payer » ;*
- *soit les contrôles ont révélé des irrégularités ou omissions et dans ce cas, les mandats font l'objet de rejet motivé à notifier, par courrier, à l'ordonnateur.*

Les mandats que le Receveur-Percepteur accepte de mettre en paiement sont inscrits dans ses livres (sa comptabilité).

En toute situation et conformément au Manuel de procédures du FADeC (point 6.1), le délai prévu pour le règlement des dépenses communales par opération depuis la réception du mandat transmis par l'ordonnateur est de 11 jours au maximum (Cf.MdP FADeC, point 6.1).

Constats :

Au moment du passage de l'équipe d'audit, les mandats et pièces justificatives des dépenses sont envoyés au RGF pour transmission à la Chambre des comptes.

La commission n'a donc pas pu effectuer toutes les diligences relatives aux contrôles appropriés de régularité.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.6. Archivage des documents

Norme :

Les documents comptables et financiers doivent être classés et bien archivés au niveau de la Recette-Perception. (Cf. MdP FADeC, point 5.4).

Constats :

L'archivage est à la fois électronique et manuel. Des mesures de protection sont prises : la RP est dotée d'un disque dur externe. Les ordinateurs sont munis d'antivirus. Il existe également des armoires de rangement de dossiers. Toutefois, les bureaux sont à l'étroit et n'offrent pas toutes les commodités. Le logiciel utilisé est « W. MONEY ».

Risques :

Perte des informations

Recommandations :

Le Maire et le MEF devront chacun en ce qui le concerne prendre les dispositions idoines en vue de permettre à la RP de sécuriser et d'archiver dans les bonnes conditions les documents financiers.

4.2.7. Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels

Norme :

Suivant le point 6.3 du MDP du FADeC, le receveur-percepteur établit la situation de disponibilité et le relevé du compte FADeC. Il contresigne avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC. Ce point conformément aux documents de référence du Receveur percepteur intègre : la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes, etc.

Constats :

Il est produit et transmis au RGF via le RF, des informations sur l'exécution du FADeC. Quant à la transmission de ces données à la SP CONAFIL, copie du bordereau d'envoi ne parvient plus au receveur.

Risques :

Non transmission des informations au SP CONAFIL.

Recommandations :

Le RP devra s'assurer de la bonne destination des informations transmises.

5- QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.1. NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

Les infrastructures financées ou cofinancées sur FADeC et réceptionnées provisoirement doivent être rendues fonctionnelles pour servir les populations.

Constats :

Sur les dix (10) marchés de l'échantillon, la commission en a visité sept dans la commune d'Athiémé.

Toutes les réalisations sont à l'étape de réception provisoire.

Elles sont dans leur ensemble fonctionnelles à l'exception de la maternité Isolée construite à KOUDOHOUNHOUE qui n'est pas encore fréquentée à la date du contrôle parce que toutes les commodités ne sont pas réunies pour sa mise en service (Les travaux d'installation d'électricité et d'eau).

Risques :

Dégradation des infrastructures

Recommandations :

Le Maire devra prendre les dispositions en vue de rendre fonctionnel la maternité Isolée construite à KOUDOHOUNHOUE

5.2. CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.2.1. Contrôle périodique des travaux

Norme :

Les infrastructures doivent être réalisées suivant les règles de l'art, les normes techniques afin de garantir la qualité des ouvrages et leur durabilité. Un contrôle permanent des travaux doit donc être effectué. (Cf. MdP FADeC, point 5.1)

Constats :

Le contrôle de chantier est effectué par le CST. Les rapports de suivi des chantiers sont disponibles

Risque : néant

Recommandation : néant

5.1-1. Constat de visite.

Norme :

Les infrastructures doivent être réalisées suivant les règles de l'art, les normes techniques afin de garantir la qualité des ouvrages et leur durabilité.

Constats :

Infrastructures achevées visitées

Les Sept (07) projets visités dans la commune d'Athiémé regroupent cinq (5) infrastructures réalisées et deux acquisitions de matériels

Les infrastructures réalisées l'ont été dans les règles de l'art.

Les acquisitions quand à elles répondent aux caractéristiques demandées par l'autorité contractante qu'est le Maire.

Risque : néant

Recommandation : néant

5.2.2. Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

Les ouvrages financées ou cofinancées sur FADeC doivent porter des marques ou références qui facilitent l'identification de l'ouvrage. Il est mis clairement en exergue la source de financement ainsi que d'autres informations nécessaires pour authentifier l'infrastructure.

Constats :

Les cinq (5) ouvrages visités portent des toutes des immatriculations à l'exception de la maternité isolée dont l'identification ne précise pas la source de financement.

Risques :

Infrastructures non authentifiables

Recommandations :

Le Maire doit instruire le Chef des Services Techniques à procéder à l'immatriculation de la maternité isolée de KOUDOHOUNHOUE en précisant la source de financement

6- OPINIONS DES AUDITEURS

6.1. COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

De l'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune, la commission estime que le contrôle effectué permet de juger sans réserves que, les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal et la PAI (opinion sans réserves).

6.2. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

6.2.1. Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP

Opinion :

La commission au vu des informations fournies estime qu'il y a entre les informations financières fournies par le receveur percepteur et celles du C/SAF de la commune d'Athiémé sur la situation des fonds FADeC au titre de l'exercice 2013 une concordance relative. (Opinion avec réserves)

6.2.2. Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

De l'examen du tableau n°2 (C/SAF), la commission estime que la CONAFIL peut valablement exploiter les informations contenues dans le tableau des ressources et des emplois de la commune d'Athiémé (opinion avec réserves).

6.2.3. Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

Le système de contrôle interne de la commune d'Athiémé mérite d'être renforcé. Le SG coordonne tous les services de la Mairie ; il participe à la préparation et à l'exécution du budget. Il est impliqué dans les affaires domaniales. Il assure le secrétariat des réunions et assiste le Maire (opinion sans réserves).

6.2.4. Passation des marchés publics

Opinion :

La mairie d'Athiémé fait l'effort de mettre en œuvre des dispositions réglementaires en matière de passation des marchés (opinion sans réserves).

6.2.5. Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

La commission n'a relevé d'irrégularités significatives dans l'exécution des dépenses communales (opinion avec réserves).

6.3. GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION

6.3.1. Profitabilité aux populations

Opinion :

Au vu des secteurs dans lesquels des priorités ont été accordées, la commission peut attester que les réalisations effectuées profiteront aux populations (opinion sans réserves).

6.3.2. Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La commission, à l'issue des visites des infrastructures réalisées au cours de l'année 2013, estime que la commune d'Athiémé fait des efforts dans la gestion et l'entretien du patrimoine communal surtout dans la construction des infrastructures sociocommunautaires (opinion sans réserves).

7- NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

Au regard des éléments d'appréciation de la gestion de la commune au titre de l'année 2013, la performance de la commune a été appréciée et une note sur 70 points lui a été attribuée sur la base des indicateurs de performance décrits dans le manuel de procédures du FADeC ajustés au niveau des critères liés à la passation des marchés.

A ce niveau, les éléments pris en compte sont : l'existence des principaux organes de PM (S/PRMP, CPMP et CCMP), le fonctionnement de la S/PRMP à travers la preuve des rapports sur les activités de PM.

Aussi, l'indicateur sur « les délais de délivrance de l'acte de naissance après réception de la fiche de naissance » n'a pu être évalué et a été remplacé par « la Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.05.2014 ».

Le tableau ci-après donne l'aperçu de la performance communale sur le fonctionnement de l'administration communale, le fonctionnement des organes élus et les finances locales¹

¹ L'évaluation des indicateurs du critère lié aux finances locales de la commune est faite sur la base des informations du compte administratif 2013 de la Commune approuvée.

Tableau n° 11 : Note de performance de la commune au titre de la gestion 2013

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins 4	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	1	1	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	
B- Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)		9	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour <ul style="list-style-type: none"> • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points) 	4	5	
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.05.2014			Ce critère sera pris en compte pour l'audit 2014

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	15,05%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	16,81%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	-2%	00	La note sera calculée par la CONAFIL.
Totaux	64			51	

Tableau n°12 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012

	Recommandations ²	Degré de mise en œuvre (%)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune		
2-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...		
3-	Respecter les profits requis dans le recrutement des SG et C/SAF		
4-	Prendre les mesures en vue d'une répartition des tâches entre le Maire et des adjoints		
5-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune		
6-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PVs datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)		
7-	Obligation pour le Maire de rendre compte par écrit à chaque session du CC des activités menées aux conseillers aux fins de recueillir leurs observations		
8-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC		
9-	Doter le service des archives en matériel et équipements nécessaires à son bon fonctionnement		

² Les présentes recommandations sont formulées à partir de l'exploitation du rapport d'audit gestion 2012 de la Commune. Il s'agit en clair, de recommandations formulées sur la base des critères non respectés par la Commune.

	Recommandations²	Degré de mise en œuvre (%)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
10-	Envisager le recrutement d'agents qualifiés pour assurer le bon fonctionnement des services		
11-	Mettre en place et rendre fonctionnels tous les organes de passation des marchés publics prévus par le nouveau code		
12-	S'approprier les dispositions du code relatives au respect des règles de constitution des garanties et de leur taux (garantie de soumission)		
13-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables		
14-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune		
15-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle		
16-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP		
17-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécutions dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...		

Tableau n° 13 :Tableau récapitulatif des *nouvelles* recommandations de 2013

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Faire ouvrir le registre administratif dans lequel est mentionnée la convocation des réunions du conseil communal	Le Maire
2-	veiller à l'établissement et à l'affichage systématique du relevé des absences aux sessions du Conseil communal	Le Maire
3-	mentionner sur les invitations les points à discuter et faire parvenir les documents y relatifs	Le Maire
4-	prendre les dispositions afin de rendre plus fonctionnelles les commissions du Conseil communal	Le Maire
5-	Faire mettre en place un système d'archivage adéquat et rendre fonctionnel le service des archives de la mairie	Le Maire
6-	<i>prendre les dispositions aux fins de répondre dans les délais aux demandes d'approbation des marchés.</i>	Le Préfet
7-	instruire le service en charge des affaires financières aux fins d'élaborer le point périodique d'exécution des projets inscrits au budget ainsi que le point mensuel de l'exécution des dépenses sur le FADeC.	Le Maire
8-	prendre les dispositions idoines en vue de permettre à la RP de sécuriser et d'archiver dans les bonnes conditions les documents financiers.	Le RGF et le Maire
9-	prendre les dispositions en vue de rendre fonctionnel la maternité Isolée construite à KOUDOHOUNHOUE	Le Maire

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la Commission d'Audit a relevé ce qui suit :

La gouvernance et l'organisation de la gestion administrative de la Commune sont plus ou moins conformes aux dispositions des textes qui régissent la gestion des communes en République du Bénin.

La gestion financière et comptable s'est effectuée dans une certaine mesure dans le respect des exigences de traçabilité des fonds, de régularité des dépenses et de fiabilité des informations financières et comptables prescrites par les diverses lois et le manuel de procédures en la matière.

En ce qui concerne les infrastructures réalisées, les opérations se sont déroulées pour la plupart dans le respect des durées contractuelles, des coûts unitaires réalistes, des normes techniques et de qualité et ce à la satisfaction des populations bénéficiaires.

Toutefois, certaines insuffisances sont notées et portent principalement sur :

- La non-mise en place d'un système d'archivage pour une bonne gestion du patrimoine de la commune.
- La non-approbation dans délais les prescrits des marchés publics
- Le retard dans l'exécution de certains projets sans qu'aucune action soit prise par le maître d'ouvrage.
- La non-ouverture au niveau du Maire d'un dossier par opération financée sur FADeC
- La non-disponibilité en quantité suffisante des équipements de classement et d'archivage des pièces comptables.

La commission estime que ces irrégularités n'entachent pas la crédibilité de la commune en matière de gestion des ressources financières.

Des recommandations appropriées ont été formulées suite aux constats ci-dessus énumérés. Leur mise en œuvre permettra d'améliorer la gestion des ressources du FADeC.

Cotonou, le 30 Décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Solange Philomène LISBOA

Jean HOUNKPE