

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 DE COTONOU**

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales – CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	8
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE GESTION 2013 ..	8
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	9
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE	12
2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	13
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	13
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	16
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	20
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	22
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF.....	23
2.7 REDDITION DE COMPTE	24
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	25
3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLICQUES	29
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	30
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	30
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics	31
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	32
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	33
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	33
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	34
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle	35
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres	36
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	36
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	36
3.1.8.3 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	37
3.1.8.4 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	37
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLICQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	37
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés	38
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.	38
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	38
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	39
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	39
4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	41
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	41
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	41
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses.....	41
4.1.3 Tenue correcte des registres	42

4.1.4	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	42
4.1.5	Niveau de consommation des ressources	43
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC	44
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	45
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	45
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	45
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR	46
4.2.4	Tenue correcte des registres	46
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	47
4.2.6	Archivage des documents.....	47
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	48
5	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	50
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	50
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	50
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	50
5.2.2	Constat de visite.	50
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	51
6	OPINIONS DES AUDITEURS	52
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	52
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	52
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	52
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	52
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne	53
6.2.4	Passation des marchés publics	53
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	53
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION.....	54
6.3.1	Profitabilité aux populations	54
6.3.2	Efficacité et efficience et pérennité des réalisations.....	54
7	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	55
	CONCLUSION	62

Liste des sigles

AC	Autorité Contractante
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTR	Bordereau de Transfert de Recettes
CM	Conseil Municipal
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
D/SEF	Directeur des Services Economiques et Financiers
D/ST	Directeur des Services Techniques
DPMP	Directeur de la Prospective et du Développement Municipal
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'Equipeement
FILOC	Finances Locales
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'Etat
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
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
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)	79
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	678.874
	Pauvreté monétaire (INSAE-EMICOV 2011)	25,9%
	Pauvreté non monétaire (INSAE-EMICOV 2011)	20,1%
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	13
	Nombre de quartiers / villages	144
	Nombre de conseillers	49
	Chef lieu de la commune	Cotonou
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	00229 21 32 13 59
	Email de la commune :	Villedecotonou@yahoo.fr

INTRODUCTION

GENERALITES SUR LE FADeC

Par les ordres de mission nos 1829 et 1830/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 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 d'Abomey-Calavi, de Cotonou et de Sô-Ava au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Monsieur Valentin O. SOKPIN, IGF ;**
- **RAPPORTEUR : Monsieur Aïhadji CHAKO, IGAA.**

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION D'AUDIT

Conformément aux cahiers de charges de l'audit, les contrôles et audits du FADeC visent à crédibiliser davantage le dispositif, à garantir la bonne utilisation et la gestion des ressources financières du FADeC tout en assurant la qualité et le fonctionnement effectif des ouvrages et équipements communaux acquis sur lesdites ressources. Ils participent de la bonne gouvernance locale et de la reddition de comptes.

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.

METHODOLOGIE

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 ;
- procéder à une séance de travail avec certains acteurs impliqués dans la passation et le contrôle des marchés publics ;
- organiser une séance de restitution des conclusions des travaux.

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 2003

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Report des transferts (solde au 31/12/12)	Délibération N°2013/N°003/MC OT/SGM/SCM du 26/06/2013	653 665 997		
01/01/2013	FADeC non affecté (PMIL)	BTR N°548 du 26/12/2012	54 720 815	MDGLAAT	
04/03/2013	FADeC NON Affecté	BTR N°101 du 04/06/2013	319 789 496	MDGLAAT	
04/03/2013	FADeC NON Affecté	BTR N°17 du 04/03/2013	242 842 122	MDGLAAT	
22/04/2013	FADeC Affecté	BTR N°50 du 22/04/2013	5 000 000	MEMP	
10/09/2013	FADeC NON Affecté PSDCC	BTR N°197 du 10/09/2013	35 503 107	MDGLAAT	
07/11/2013	FADeC NON Affecté	BTR N°208 du 07/11/2013	239 842 123	MDGLAAT	
27/12/2013	FADeC NON Affecté PSDCC	BTR N°169 du 27/12/2013	60 000 000	MDGLAAT	
	TOTAL		1 611 363 660		

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

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.

Constat :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune s'élèvent à **1 611 363 660 F CFA** dont 957 697 663 F CFA de nouvelles dotations et 653 665 997 de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations du FADeC non affecté au titre de l'année 2013, les chiffres de la CONAFIL et ceux réellement constatés au niveau de la commune ne sont pas concordants. La différence est de 54 720 815 FCFA, relative au montant du BTR n°548 du 26 décembre 2012 que la Mairie de Cotonou a pris en compte dans les nouvelles dotations de 2013 faussant ainsi les données du compte administratif de l'exercice 2012.

Risques :

Sous-évaluation de la performance de la Mairie

Recommandations :

Il est demandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines pour garantir le traitement des BTR sans erreur.

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	18	95 %
PAI, PAD ou PAC/Budget	0	0 %
Budget	1	5 %
NON	0	0 %
Totaux	19	100 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

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).

Constat :

L'inscription des projets dans les documents de la planification est cohérente mais celle des montants ne l'est pas.

Les infrastructures réalisées par la commune au titre de l'année 2013 ont été toutes prévues au PDC et au budget à l'exception des travaux de pavage et d'assainissement de voies dans le 13^{ème} arrondissement lot n°1, Marché n°

16411/13/MCOT/PRMP/SPRMP du 02 décembre 2013 qui, inscrit au budget pour un montant de 2 664 106 890 FCFA, ne figurait pas au PDC.

Risque :

Réalisation de projets qui ne correspondent pas aux besoins de la population.

Recommandation :

Il est recommandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines pour faire inscrire dans les tous les documents de la planification les projets avec les mêmes montants.

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

MODE D'EXECUTION	NOMBRE DE PROJETS	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	19	100 %
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0 %
Autres	0	0
Totaux	19	100 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

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 :

A la Mairie de Cotonou, toutes les réalisations financées sur FADeC 2013 ont été exécutées par voie de Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC).

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre de marchés / contrats	%
Procédures de PM en cours	0	0 %
Exécution des travaux	10	53 %
Réception provisoire	4	21 %
Réception définitive	5	26 %
TOTAUX	19	100 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

Constats :

Aucune des 19 réalisations figurant dans le tableau ci-dessus n'est en cours de passation des marchés.

Lors de la visite de terrain, les auditeurs ont constaté sur le chantier du pavage et d'assainissement dans le 13ème arrondissement la présence du bureau de

contrôle des travaux (Cabinet G-Cel). Il a été signalé aux auditeurs que le marché relatif au recrutement de ce cabinet est en cours.

Après investigation, il ressort que ce dossier était seulement à l'étape de recueil de l'avis de la Cellule Municipale de Contrôle des Marchés Publiques (CMCMP) alors le bureau de contrôle était déjà sur le chantier en ce moment.

Risques :

Dispersion des ressources de la mairie en cas de conflit

Recommandations :

Il est recommandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines pour faire arrêter les prestations du cabinet en attendant l'aboutissement du marché de recrutement du bureau de contrôle.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJET	%
Educ. mat.& primaire	14	74 %
Equipement marchands	4	21 %
Urban.& aménagement	1	5 %
Totaux	19	100 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

Constats :

La commune a investi en 2013 beaucoup plus dans le secteur « Educ. mat.& primaire » et en seconde priorité dans le secteur « Equipement marchands ».

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

NATURE	NOMBRE DE PROJET	%
Construction	11	58 %
Construction et équipement	2	11 %
Aménagement, Réhabilitation/réfection	6	32 %
Totaux	19	100 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la commune

Constats :

La commune a investi en 2013 beaucoup plus dans les constructions et en seconde priorité dans les « Aménagement, Réhabilitation/réfection ».

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			

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'objectif.

Constat :

Il n'y a aucun projet inéligible en 2013 à la Mairie de Cotonou.

2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1 RÉGULARITÉ 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).

Tableau n° a : Régularité des sessions

Type de sessions	Date de convocation	Date de tenue des sessions	Délai de convocation	Nombre de délibérations
1 ^{ère} session ordinaire	22 mars	28 et 29 mars	06 jours	01
2 ^{ème} session ordinaire	10 juin	26, 27 et 28 juin	16 jours	06
3 ^{ème} session ordinaire	27 septembre	30 septembre, 1 ^{er} et 02 octobre	03 jours	01
4 ^{ème} session ordinaire	06 novembre	11, 12 et 13 novembre	05 jours	05
1 ^{ère} session extraordinaire	05 juillet	12 juillet	07 jours	01
2 ^{ème} session extraordinaire	23 septembre	26 septembre	03 jours	01

Constat :

Au cours de l'année 2013, la commune de Cotonou a organisé quatre sessions ordinaires et deux (02) sessions extraordinaires. Le tableau ci-dessus, élaboré par la commission d'audit sur la base des délibérations et des comptes rendus de session mis à sa disposition, indique les dates de convocation et de tenue des sessions, les délais de convocation et le nombre de délibérations par type et par ordre de session.

Régularité dans la tenue des sessions ordinaires :

Les sessions ordinaires se sont tenues, la première, les 28 et 29 mars, la seconde, les 26, 27 et 28 juin, la troisième, les 30 septembre, 1^{er} et 02 octobre et la quatrième, les 11, 12 et 13 novembre 2013. Lesdites sessions ayant été organisées en mars, juin, septembre et novembre 2013, la norme a été respectée.

Preuve de l'existence des Procès-verbaux de délibération :

La commission d'audit a constaté l'existence matérielle de seize (16) délibérations et de six (06) comptes-rendus de session dont quatre (04) pour les sessions ordinaires.

Respect des délais de convocation :

Les convocations de sessions sont adressées aux conseillers par écrit et, le délai de convocation de trois (03) jours au moins avant toute session, respecté pour les quatre (04) sessions ordinaires et pour les deux (02) sessions extraordinaires.

Toutefois, les autorités politico-administratives de la mairie de Cotonou n'ont pas pu faire la preuve de l'existence matérielle d'un registre des convocations. De même, la commission n'a pas pu s'assurer de la transcription des convocations au registre administratif. Malgré les conclusions de la séance du lundi 15 septembre 2014 au cours de laquelle elle s'est expliquée sur l'étendue de l'audit du FADeC, ce registre n'a pas été mis à sa disposition et, encore moins, les pages concernant les convocations de la 3^{ème} session ordinaire et de la 2^{ème} session extraordinaire dont les photocopies ont été expressément sollicitées.

Somme toute, l'espace temporel de trois (03) jours séparant les dates de convocation de la 3^{ème} session ordinaire et de la 2^{ème} session extraordinaire de leur date d'ouverture n'offre pas une marge de manœuvre suffisante pour faciliter l'acheminement des convocations aux conseillers et de la lettre d'information au préfet dans ce délai de date.

Etablissement des convocations des conseillers aux sessions :

La mairie de Cotonou s'est doté d'un Service du Conseil Municipal placé sous l'autorité du Secrétaire Général de la mairie qui, agissant en cette qualité, est le Secrétaire de séance du conseil municipal mais c'est le Directeur de Cabinet du maire de Cotonou qui initie et adresse aux conseillers municipaux les invitations aux sessions.

Présence des conseillers municipaux aux sessions :

Le conseil municipal de Cotonou compte quarante-neuf (49) conseillers élus dont :

- trois (03) étaient absents non représentés à l'ouverture, le 28 mars, de la 1^{ère} session ordinaire du conseil municipal. Le 29 mars, le nombre d'absents est passé de trois (03) à six (06), les listes de présence dûment émargées par les intéressés faisant foi ;
- un (01) des quatre (04) absents enregistrés à l'ouverture, le 26 juin, de la 2^{ème} session ordinaire des 26, 27 et 28 juin, était représenté,

- ce nombre étant passé à deux (02) sur sept (07) le 27 juin et à quatre (04) sur onze (11) le 28 juin ;
- sept (07) étaient absents le 30 septembre, jour de l'ouverture de la 3^{ème} session ordinaire des 30 septembre, 1^{er} et 02 octobre et douze (12), le 1^{er} octobre mais deux (02) des (08) absents enregistrés le 02 octobre étaient représentés à ladite session ;
 - trois (03) des cinq (05) absents constatés le 11 novembre, date l'ouverture de la quatrième session ordinaire, étaient représentés, trois (03) sur six (06), le 12 novembre et, trois (03) sur sept (07), le 13 novembre.

Quatorze (14) conseillers municipaux étaient absents à la 1^{ère} session extraordinaire du 12 juillet dont quatre (04) représentés. Un seul (01) conseiller (une conseillère) était représenté à la 2^{ème} session extraordinaire de septembre, sur les onze (11) conseillers absents à ladite session. La commission a également noté la forte propension des membres du conseil municipal à s'absenter des sessions ordinaires le 2^{ème} et le 3^{ème} jour et, des sessions extraordinaires. Sur les quarante neuf (49) conseillers municipaux que compte la commune de Cotonou, vingt un (21) ont raté au moins un (01) des onze (11) jours au cours desquels le conseil municipal a siégé en session ordinaire en 2013.

La fréquence des absences est plus élevée pour messieurs BADAROU Aliou et KINKPE C. Gilbert (10 jours), BALLE Hubert (07 jours), SAIZONOU Bello Arlette (06 jours), AGBAZAHOU Jean Carmel et GBADAMASSI Kader (04 jours) puis Nicéphore D. SOGLO et Léhady V. SOGLO (excusés 05 jours durant). De plus, six (06) conseillers municipaux étaient absents aux deux (02) sessions extraordinaires, ce qui porte à vingt (20) le nombre de conseillers n'ayant pas pris part au processus de décision et aux délibérations du moment. La commission a également noté que :

1. le conseiller municipal Aliou BADAROU, déclaré absent à toutes les sessions ordinaires et extraordinaires de 2013, était décédé avant la tenue, en mars 2013, de la 1^{ère} session ordinaire ;
2. la plupart des conseillers ne se font pas représenter en cas d'absence, ce qui ne permet pas au conseil municipal d'avoir leurs points de vue sur les questions qui requièrent l'avis de tous les conseillers pour la prise de bonnes décisions ;
3. l'absence, à la 3^{ème} session ordinaire et aux deux (02) sessions extraordinaires, des conseillers Christian SOSSOUHOUNTO, 3^{ème} Adjoint au maire, et Moukaram BADAROU, Président de la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales, se justifie par l'entrée au gouvernement du premier et la nomination

du second dans les fonctions de Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau.

Au début de la 4^{ème} session ordinaire, le Conseil municipal de Cotonou a accueilli messieurs Georges GNONLONFOUN et Saliou ADEDJOUA, suppléants des intéressés en son sein, en remplacement de ces derniers et en application des dispositions des articles :

1. 62 de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartier de ville ;
2. 101 de la loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

Les auditeurs ont constaté que ces dispositions n'ont pas été uniformément appliquées par le conseil municipal à feu Aliou BADAROU, la loi n'ayant pas fixé les modalités de remplacement, en cas de vacance de poste, des suppléants ayant accédé au rang de conseillers.

En conséquence, la norme a été respectée mais ils déplorent que la mairie ne tienne pas de registre des convocations pour l'enregistrement des sessions du conseil municipal.

Risque :

Manque de lisibilité des activités du conseil municipal.

Recommandation :

Instituer la tenue d'un registre spécifique pour la tenue des sessions du conseil municipal.

2.2 AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION

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).

Constat :

Au cours de leur mission, les auditeurs ont constaté

l'établissement des actes du conseil municipal et des relevés prescrits par les textes :

La mairie de Cotonou établit les relevés de décision et PV de délibérations mais elle n'a pu faire la preuve de l'existence matérielle de relevés des absences. Conformément aux dispositions des lois de décentralisation, les relevés de décision et PV de délibérations du conseil municipal sont revêtus des signatures du Secrétaire de séance, en l'occurrence le Secrétaire Général de la mairie, et du maire ou du 1^{er} Adjoint au maire ;

L'existence du tableau d'affichage :

La mairie de Cotonou dispose d'un tableau d'affichage qui est apposé contre le mur de la Salle de réunion du Secrétaire Général, sise à l'étage, en face du bureau du Secrétaire Général Adjoint. Son positionnement n'est pas de nature à faciliter l'accès du public aux informations puisqu'il plus est accessible au personnel et ce, pendant les heures ouvrées ;

l'affichage des PV de délibération :

Sont récemment affichés au tableau les relevés de décisions et les procès-verbaux de délibération :

- n° 005 et 006/2014/MCOT/CM/SG du 22 juillet 2014 relatives à l'adoption du compte administratif, exercice 2013, de la commune de Cotonou et à l'affectation de son résultat ;
- n° 007/2014/MCOT/CM/SG du 23 juillet 2014 relative à l'adoption des rapports des commissions permanentes du conseil communal au titre du 1^{er} trimestre de l'année 2014 ;
- n° 008/2014/MCOT/CM/SG du 23 juillet 2014 relative à l'adoption du règlement intérieur des conseils d'arrondissement et des conseils de quartiers de ville.

S'agissant du ***respect du caractère public des délibérations du conseil municipal***, les auditeurs ont pris acte des déclarations du Chef de Service du Conseil municipal, relayées par la Secrétaire Générale de la mairie et de son Adjointe, selon lesquelles tout usager est autorisé à consulter sur place les actes du conseil municipal et à en prendre copie à ses frais pourvu qu'il en fasse la demande adressée par écrit au maire.

Risques :

Aménagement d'espace de manipulation pour le paiement des primes de session aux absents / Dissimulation du comportement absentéiste des conseillers municipaux aux électeurs

Recommandations :

Le maire doit prendre toutes les dispositions jugées utiles en vue de faire établir, en bonne et due forme et pour chaque jour de session, les relevés des absences des conseillers municipaux aux sessions.

2.3 CONTRÔLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITÉ 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).

Constat :

La commission d'audit n'a eu la preuve de l'existence d'aucun compte-rendu écrit des activités menées entre deux sessions, fait par le maire, au conseil municipal. Ce point n'est pas inscrit à l'ordre du jour des sessions du conseil municipal excepté celui relatif à l'application des décisions et recommandations issues de la dernière session du conseil municipal qui ne rend pas compte de l'exhaustivité desdites activités.

A défaut de satisfaire cette exigence légale, il ne peut recueillir les observations du conseil municipal et du Préfet, autorité de tutelle des communes, sur les actes de gestion qui caractérisent sa fonction de représentation. Les auditeurs n'ont pas la preuve que toutes les délibérations transmises à l'autorité de tutelle et approuvées à par cette dernière en 2013 sont des actes du conseil municipal et ont trouvé cherché ? en vain les traces de :

- l'inscription, à l'ordre du jour de l'une quelconque des sessions tant ordinaires qu'extraordinaires de l'année 2013, de la question relative au paiement des primes de session aux membres des conseils d'arrondissement et de quartiers de ville ;
- l'examen à nouveau de cette question, même au titre des questions diverses, pour autorisation de modification et poursuite de la procédure enclenchée par le maire suite à la délibération n°2011/010/MCOT/SGM/SCM du 22 juillet 2011 en juillet 2011 ;
- la session au cours de laquelle le conseil municipal a voté à l'unanimité la délibération n° 2013/011/MCOT/SGM/SCM du 30 octobre 2013 portant rectification de la délibération n°2011/010/MCOT/SGM/SCM du 22 juillet 2011 comme stipulé à sa page 2.

Les auditeurs ont constaté qu'en fait d'acte portant rectification, la délibération n°2013/011/MCOT/ SGM/SCM du 30 octobre 2013 est une autocopie de la délibération n°010/MCOT/SGM/SCM du 22 juillet 2011, les modifications constatées ayant trait, comme l'indique le tableau ci-après, à l'intitulé, au dernier visa, au vocable « indemnités de présence » et à la date de l'acte.

Tableau n°b : Analyse des modifications apportées à l'ancienne délibération

Page	Désignation	Nouvelle délibération	Ancienne délibération
1	l'intitulé	Délibération n°2013/011/MCOT/ SGM/SCM portant rectification de la délibération n°2011/010/ MCOT/SGM/SCM du 22 juillet 2011 relative au paiement des jetons de présence aux conseillers siégeant aux conseils d'arrondissement et de quartier dans la commune de Cotonou	Délibération n°010/MCOT/ SGM/SCM du 22 juillet 2011 relative au paiement des jetons de présence aux conseillers siégeant aux conseils d'arrondissement et de quartier dans la commune de Cotonou
2	les visas	Vu l'arrêté préfectoral n°2/0202/ DEP-ATL-LITT/SG/STCCD1 du 02 septembre 2011 portant refus d'approbation de la délibération n°2011/010/MCOT/SGM/SCM du conseil municipal de Cotonou, en sa première session extraordinaire du 22 juillet 2011	
	Article 3 (début 1 ^{er} et 2 ^{ème} alinéas)	Les indemnités de session	Les jetons de présence par session
	Date	30 octobre 2013	22 juillet 2011

La date du 30 octobre 2013, quelle soit une date d'établissement ou une date de délibération, ne correspondait à la tenue d'aucune des six sessions de l'année 2013. Elle est même sans lien logique avec la session ordinaire des 30 septembre, 1^{er} et 02 octobre 2013 à laquelle la délibération n°2013/011/MCOT/SGM/SCM du 30 octobre 2013 a été rattachée par voie d'enregistrement chronologique.

Risques :

Approbation par la Tutelle d'une décision qui n'a pas été prise par le Conseil Communal. Erreurs préjudiciables à la Mairie en cas de contrôle.

Recommandations :

Le maire doit prendre toutes les dispositions requises en vue de s'assurer que toutes les délibérations transmises à l'autorité de tutelle sont l'émanation du conseil municipal.

2.4 EXERCICE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE SON RÔLE 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.

Constat :

La mission d'audit a noté qu'il existe à la mairie de Cotonou un pôle administratif et un pôle politique. Le pôle administratif est formé de cinq (05) Directions placées sous la coordination du Secrétariat Général (SG). Il s'agit de :

- la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) ;
- la Direction des Services à la Population (DSAP) ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) ;
- la Direction des Services Techniques (DST).

Le pôle politique, placé sous l'autorité du Directeur de Cabinet, comprend la Direction de la Police Municipale (DPM), la Cellule de Communication du maire (CC) et le Contrôle Général des Services Municipaux (CGSM).

Les auditeurs ont constaté l'existence matérielle de trente-neuf (39) comptes-rendus de réunions hebdomadaires de coordination organisées par la Secrétaire Générale en 2013, le point des présences des Directeurs se présentant comme suit :

Tableau n°c : Présence des Directeurs aux réunions hebdomadaires de coordination

DESIGNATION	Présents	Représentés	Absents
Directeur des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ)	32	07	0
Directeur de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM)	20	17	02
Directeur des Services Techniques	15	18	06
Directeur des Ressources Humaines	13	22	04
Directeur des Services Economiques et Financiers	04	35	0

Lesdites séances ont quelques fois, connues la présence du deuxième Adjoint au Maire (02), du troisième Adjoint au Maire (01) et d'un Chef d'Arrondissement, en l'occurrence le Chef du 12^{ème} Arrondissement (01). Les Directeurs le plus réguliers aux réunions de coordination sont le DSAJ (32) et le DPDM (20), le DST (15) et le DRH (13). Bien qu'il relève du pôle politique, le

Contrôleur Général des Services Municipaux (CGSM) a assisté à toutes ces réunions auxquelles il a pris personnellement part 16 fois et s'est fait représenter 23 fois.

La vérification du circuit administratif des dossiers révèle :

- les sollicitations multiples dont font l'objet les Directeurs des Services Municipaux du fait de :
 - la tenue de réunions similaires (cas de la réunion sur les tâches assignées présidées par le 1^{er} Adjoint au maire), prévues pour se tenir presque souvent à la même heure ;
 - l'absence de concertation des responsables au sommet des deux pôles administratif et politique de la mairie ;
- le non respect, par certains responsables, des limites de la délégation de pouvoir qui leur est concédée par le maire de Cotonou. Les auditeurs ont constaté que certains courriers qui devraient requérir le visa ou la signature du Secrétaire Général échappent à son contrôle.
- Le cas le plus récent est l'autorisation d'occupation temporaire de huit domaines, du 1^{er} juillet au 31 décembre, délivrée, par le DSEF, au Directeur Général d'ETILSALAT Bénin SA pour la démonstration publique de la solution 3,75G (cf. lettre n° 388/MCOT/SG/ DSEF/DES/SGF signée par ce Directeur). La commission d'audit a également noté :
- l'existence de plusieurs portails d'entrée et de sortie des courriers arrivée et départ de la mairie de Cotonou notamment pour les factures, les actes domaniaux ;
- l'incursion du pôle politique dans le domaine de compétence administratif qu'est celui de l'émission et de l'enregistrement des convocations des conseillers municipaux aux sessions.
- Des insuffisances liées, soit à l'omission de la date d'établissement ou d'enregistrement, soit au non respect de l'ordre chronologique ont été également notées.

Omission de date

Les six (06) comptes-rendus de session ont été enregistrés sous les n° 001, 002, 003, 004, 005 et 006/MCOT/SG/SP mais aucun d'entre eux n'est assorti de la date de son établissement ou de sa transcription au registre ;

Mention erronée de la session à laquelle les délibérations ont été prises

Les délibérations n° 002 et 003/MCOT/SGM/SCM du 26 juin 2013, prises à la 2^{ème} session ordinaire du conseil municipal, ont été rattachées à tort à la 1^{ère} session ordinaire des 28 et 29 mars 2013 ;

Non respect de la chronologie dans l'ordre d'enregistrement des dossiers

Le dossier relatif à la déclaration d'utilité publique des parcelles A5 et A6 du domaine constituant le lot 1073 du lotissement de Wologuèdè, mis en délibéré le jeudi 27 juin 2013, a fait l'objet de la délibération n°004/MCOT/SGM/SCM du 28 juin 2013.

Pourtant, la délibération prise le même jour à l'issue de l'examen de la déclaration d'utilité publique du domaine appartenant à monsieur DENAKPO Gabriel, immatriculé sous le Titre Foncier n° 3386, a été enregistrée sous le n°005/MCOT/SGM/SCM du 27 juin 2013.

Force exécutoire des actes administratifs

Les auditeurs ont constaté que des paiements ont été effectués par le RP sur la base des délibérations du conseil municipal alors que ces actes n'ont pas une force exécutoire. C'est le cas de la délibération n°2013/011/MCOT /SGM/SCM du 30 octobre 2013 qui a servi de support au RP pour payer les indemnités de session aux conseillers d'arrondissement ou de quartiers de ville jusqu'en 2013 et même au-delà.

Risque :

Forte probabilité de survenance d'erreurs / paiement à tort des indemnités de session.

Recommandation:

Le maire de la ville de Cotonou doit prendre toutes les dispositions utiles en vue de :

- prendre, sur la base des délibérations du conseil municipal et suite à chaque session du conseil municipal, des arrêtés municipaux pour leur donner une force exécutoire ;
- réorganiser l'administration municipale pour responsabiliser davantage les acteurs et mettre fin aux pôles de concentration de pouvoir et aux vecteurs de confusion de rôles de nature à porter atteinte aux intérêts de la commune.

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).

Constat :

Le maire de Cotonou a mis en place les trois commissions permanentes obligatoires et elles sont, toutes les trois, fonctionnelles eu égard au nombre de rapports soumis à l'adoption du conseil municipal.

Tableau n°d : Fonctionnement des commissions permanentes

Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	Nombre de rapports disponibles	Nombre de rapports étudiés en conseil municipal
Economie et finances	4	4
Affaires domaniales et environnementales	4	4
Affaires sociales et culturelles	4	4

Elle a également créé deux autres commissions permanentes, la commission des infrastructures, de l'équipement et des transports (CIET) et la commission de la Sécurité et de l'Immigration Urbaine (CSIU) qui ont, chacun, quatre rapports (04) à leur actif.

Tableau n°e : Fonctionnement des autres commissions

Autres commissions	Nombre de rapports disponibles	Nombre de rapports étudiés en conseil municipal
Commission des Infrastructures, de l'Equipeement et des Transports	4	4
Commission de la Sécurité et de l'Immigration Urbaine	4	4

2.6 RESPECT DES DÉLAIS LÉGAUX 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, exercice 2013, de la commune de Cotonou, adopté par le conseil municipal le 30 novembre 2012 et transmis le 04 décembre à l'autorité de tutelle qui l'a approuvé le 26 décembre 2012.

En ce qui concerne le collectif budgétaire, exercice 2013, il a été adopté par le conseil municipal, le 12 juillet 2013, transmis le 29 juillet 2013 et approuvé le même jour par l'autorité de tutelle.

S'agissant du compte administratif, exercice 2013, il a été adopté par le conseil municipal le 22 juillet 2014 et transmis, le 30 juillet, accompagné du compte de gestion à l'autorité de tutelle qui l'a approuvé le 14 août 2014.

La commission a noté que les délais d'adoption des documents de gestion budgétaire ont été respectés à l'exception du compte administratif qui n'a été soumis à l'examen du conseil municipal que vingt-six (26) jours après le délai butoir du 30 juin 2014 mais le délai d'approbation a été respecté.

Risques : Sanctions

Recommandations :

Le maire doit veiller au respect du cycle d'élaboration et d'adoption du compte administratif et à sa transmission, dans les délais requis, à l'autorité de tutelle.

2.7 REDDITION DE COMPTE

Norme :

Le compte administratif et le budget communal (et leurs annexes) 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).

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 :

Les documents de gestion budgétaire sont conservés au niveau des services compétents qui ont contribué à leur réalisation par mode d'exécution directe

ou indirecte. Il s'agit de la DSEF pour le budget primitif, le collectif budgétaire, le compte administratif et leurs annexes), le DST et le DPDM pour les documents de planification que sont le PDC, le PAD. Des déclarations faites par les intéressés, les auditeurs notent que tous les usagers qui en font la demande sont autorisés à les consulter sur place.

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 :

Aucune séance de réédition publique des comptes n'a été organisée

Risques :

Sous-évaluation de la performance de la Mairie.

Recommandations :

Le Maire doit prendre toutes les dispositions pratiques pour organiser au moins une séance réédition des comptes par arrondissement et par an.

2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS 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 délégations 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, cotés 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 :

A la mairie de Cotonou, la **Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)** est le maire. Il est assisté dans l'exécution de sa mission par une **Commission Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP)** et une **Cellule Municipale de Contrôle des Marchés Publics (CMCMP)**.

Existence juridique des organes de passation des marchés publics :

Comme l'indique le tableau ci-après, les trois (03) organes précités tiennent leur existence juridique des actes suivants :

Tableau n°f : Acte de création des organes de passation des marchés

N°	ORGANES	ACTES PORTANT CREATION
01	PRMP	Arrêté n° 031/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013
02	CMPMP	Arrêté n°030/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013
03	CMCMP	Arrêté n°009/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 20 février 2012

Le maire de la ville de Cotonou a également mis en place un Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics et une sous-commission de dépouillement et d'analyse des offres par arrêtés municipaux n°032 et 033/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013.

Composition des organes de passation des marchés publics :

Conformément aux textes en vigueur, le maire est la PRMP. Il est suppléé dans cette fonction par la Directrice Adjointe de Cabinet qui le représente au sein de la CMPMP dont il a modifié la composition par arrêté n°030/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013 portant modification de l'arrêté n°010/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 20 février 2012. Aux termes de cet arrêté, la CMPMP est présidée par la PRMP et composée de deux (02) conseillers municipaux et du Receveur-percepteur. Il est même expressément prévu qu'elle peut s'adjoindre toutes personnes dont la compétence est jugée

nécessaire mais aucune mention n'a été faite de la présence, en son sein mais à titre permanent, du spécialiste des marchés publics.

Par contre, le maire a outrepassé les dispositions de l'article 11 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 en étendant la composition de la CMPMP à :

- un (01) rapporteur qu'il a désigné en la personne du Chef du Département des Services Financiers ;
- cinq (05) autres membres à savoir le Secrétaire Général, le Contrôleur Général des Services Municipaux, le Directeur des Services Economiques et Financiers, le Directeur des Services Techniques et le Chef de la Division du Suivi des Contentieux et exécution des décisions de justice.
- Aucune preuve n'a été donnée aux auditeurs sur celle qui, des six (06) personnes précitées, est réputée être un spécialiste des marchés publics et le bienfondé de la composition de la sous-commission de dépouillement et d'analyse des offres qui s'apparente à une CMPMP bis étant entendu que :
 - sa présidence est confiée au rapporteur de cette dernière, ce poste étant laissé à la Secrétaire de la PRMP ;
 - seuls les représentants du DSEF et du CGSM et non le DSEF et le CGSM y sont autorisés à y prendre part.
 - A ces derniers s'adjoignent, selon le cas, le représentant de la direction concernée par le dossier et celui du bailleur de fonds pour les financements extérieurs. Les auditeurs n'ont pas la preuve de l'intervention directe :
 - du Contrôleur Général des Services Municipaux, du Directeur des Services Economiques et Financiers et du Directeur des Services Techniques lorsque sa direction n'est pas concernée par un dossier ;
 - du Secrétaire Général et du Chef de la Division du Suivi des Contentieux et exécution des décisions de justice dont la contribution même des structures dont ils ont la charge reste à démontrer.

Fonctionnement des organes de passation des marchés publics :

Le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics est animé par trois (03) cadres dont un juriste (cf. arrêté municipal n°035/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013). Le maire a également mis en place, par arrêté n°033/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF /SBC du 13 mars 2013, une sous-commission de dépouillement et d'analyse des offres. Les auditeurs ont constaté que :

- le Secrétariat de la PRMP reçoit les offres, tient un registre de réception des offres et constate le dépôt des soumissions, les dates,

les raisons sociales des soumissionnaires et les noms et prénoms du réceptionnaire ;

- un registre de réception des offres, coté et paraphé en première et dernière page, est mis à la disposition de la commune en 2013 par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et est tenu à jour ;
- le PRMP est assisté par deux (02) spécialistes en passation des MP et (01) juriste respectivement Chef de la CMCPMP, Chef du Service du Suivi et membre de ladite Cellule (cf. arrêté n°034/MCOT/DC/SG/ DSEF/DSF/SBC du 13 mars 2013) ;
- le Secrétariat de la PRMP, la CMPMP, la CMCMP et la sous-commission de dépouillement et d'analyse des offres sont fonctionnels au regard des procès-verbaux et rapports rendant compte à l'autorité contractante de leurs activités.

Cependant, les dossiers des marchés, relatifs aux réalisations financées ou cofinancées par le FADeC, n'étaient pas ouverts par opération contrairement aux dispositions de l'article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010, objet du point 5.4 du MdP FADeC.

Risques :

Perte de temps lors des recherches d'information

Recommandations :

Le maire doit prendre toutes les dispositions nécessaires en vue d'assurer le classement par opération des dossiers relatifs aux réalisations d'infrastructures et autres commandes publiques.

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° d'ordre	LISTE DES MARCHES	MONTANTS (en TTC)	TYPE DE FADeC	MODE PASSATION	NATURE DE PRESTAT°	MODE D'EXECUT°
1	Travaux de pavage et d'assainissement de voies dans le 13ème arrondissement lot n°1, Marché n° 16411/13/MCOT/PRMP/SPRMP du 02/12/2013	2 664 106 890	FADeC non affecté	Appel d'Offres ouvert	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
2	Travaux de construction et de réfection des EPP dans la ville de Cotonou lot n° 2 (EPP Vodjè sud) Marché n° 15059/MCOT/DST-DSUEU-SUAC/DSEF-DSF du 25/01/2013	34 374 950	FADeC affecté MEMP (BN)	Appel d'Offres ouvert	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
3	Travaux de construction d'un module de 10 boutiques au marché de Mènon tin LC n° 15697/MCOT/SG/DST/DSUEU/SUAC/DSEF/DSF/DSEF/DSF du 25/06/2013	32 664 205	FADeC non affecté	Cotation	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
4	Travaux de construction d'un module d'un bloc de quatre latrines au marché de Mènon tin LC n° 15716/MCOT/PRMP/ du 03/07/2013	7 139 588	FADeC affecté MS (PPEA)	Cotation	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
5	Travaux d'extension électrique et de fourniture de congélateur au groupement AIDOTE d'Ahouansori dans la ville de Cotonou (convention de mise en œuvre de micro-projets) LC n° 15429/MCOT/DC/SG/DSEF/DSF/DST/DSUEU/SUAC du 10/04/2013	11 394 156	FADeC non affecté (Investissement)	Cotation	Marchés de fournitures et services	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
6	Travaux de construction et réfection de modules de classes dans les écoles maternelles et primaires de cotonou lot 1 Marché N° 16400/MCOT/SG/DST du 02/12/2013	29 927 654	FADeC affecté MEMP (BN)	Appel d'Offres ouvert	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
7	Travaux de construction et réfection de modules de classes dans les écoles maternelles et	29 304 296	FADeC affecté MEMP	Appel d'Offres ouvert	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal

	primaires de cotonou lot 2 Marché N° 16401/MCOT/SG/DST du 02/12/2013		(BN)			(MOC)
8	Travaux d'aménagement de la cour de l'EPP de SEHOGAN dans le 7ème arrondissement LCn° 15143/13/MCOT/SG/DSEF/DSF-DST/DSUEU du 07/02/2013	24 337 500	FADeC affecté MEMP (BN)	Cotation	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
9	Travaux d'aménagement de la cour de l'EPP Hindé I et du complexe Sikè Nord Groupe B et EPP Houéyiho dans les 6ème, 8ème et 11ème arrondissements de Cotonou LC n° 15139/13/MCOT/SG/DSEF/DSF-DST/DSUEU du 07/02/2013	59 885 000	FADeC affecté MEMP (BN)	Cotation	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)
10	Travaux d'aménagement de la cour de l'EPP N'vènamèdé dans le 1er arrondissement de Cotonou LC n° 15142/13/SG/DSEF/DSF/-DST/DSUEU du 07/02/2013	24 225 400	FADeC affecté MEMP (BN)	Cotation	Marché de travaux	Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)

Constat:

L'échantillon représente 52.64% du nombre total des réalisations de la commune en 2013.

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 :

Le plan annuel prévisionnel de PM a été établi par la Mairie au titre de l'année 2013, sa forme et sa complétude n'ont pas été correctement examinés par les auditeurs.

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 :

Les seuils fixés pour la PMP de l'échantillon ont été respectés.

Des marchés pouvant être unique ont été découpés (saucissonnage) pour rester en dessous du seuil de passation. Le cas des travaux d'aménagement de la cour de l'EPP Hindé I, du complexe Sikè Nord Groupe B, EPP Houéyiho et de N'vènamèdé dans les 6ème, 8ème et 11ème et 1^{er} arrondissements de Cotonou est évocateur (84 110 400 FCFA). En effet les travaux ci-dessus ont été découpés en deux lots de montants respectifs 59 885 000 FCFA et 24 225 400 FCFA et ont été passés par cotation.

Par ailleurs il est à signaler qu'un marché unique (LC n° 15716/MCOT/PRMP/ du 03/07/2013) relatif à un bloc de huit latrines a été découpé en cours d'exécution en deux : le premier à un bloc de 4 latrines et le second relatif à un bloc de 4 latrines également. L'un a été payé sur FADeC (7 139 588 FCFA) et l'autre sur les fonds propres (7 941 588 FCFA).

Risque :

Réalisation des infrastructures à des coûts élevés pour la commune.

Recommandation :

Il a été recommandé au Maire de prendre toutes les dispositions adéquates pour éviter le découpage des marchés pour rester en dessous du seuil de passation.

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).*

Constat:

L'échantillon retrace un marché de montant 2 664 106 890 FCFA relatif aux travaux de pavage et d'assainissement de voies dans le 13ème arrondissement lot n°1 qui est dans les seuils de compétences de contrôle à priori de la DNCMP.

Il retrace également, trois autres marchés relatifs aux travaux de construction et de réfection des EPP dans la ville de Cotonou, de montants FCFA respectifs : 34 374 950, 29 927 654, 29 304 296 transmis par la PRMP par écrit à la CMCMP.

Les auditeurs ont constaté par ailleurs, l'existence d'avis écrit émis par la CMCMP sur les dossiers et l'existence d'un rapport de la PRMP.

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.

Constat :

Il n'y a aucun marché de gré à gré à la Mairie de Cotonou en 2013.

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 :

La Mairie de **Cotonou** a élaboré son Plan PPM et l'a transmis à la DNCMP par une correspondance officielle. Elle l'a fait connaître au début de l'année 2013. Ce document contient les caractéristiques essentielles des marchés que la Mairie entend passer. Il n'a pas été l'objet d'affichage.

Les avis d'Appel d'Offres pour les projets de l'échantillon ont été publiés dans le journal «La Fraternité ».

Les PV d'ouverture des offres et la liste de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture de plis sont disponibles. Il y a eu changement de la date et de l'heure d'ouverture des plis, mais les soumissionnaires n'ont pas été informés par écrit suffisamment tôt de la modification.

Les procès verbaux d'attribution provisoire ne sont pas publiés par affichage.

Les soumissionnaires non retenus sont informés par écrit.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

... Dans les procédures ouvertes et restreintes, le délai 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 délai 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 :

De l'examen des dossiers de passation des marchés publics de l'échantillon, il ressort les situations suivantes :

- le délai moyen entre publication de l'Avis d'AO et le dépôt des offres (Min. 30 jours) a été de 26 jours ;
- le délai moyen entre Ouverture des offres - rapport d'analyse des offres (Max. 15 jours) a été de 8.5 jours ;

- le délai moyen d'approbation par la CMPMP du rapport d'analyse /PV d'attribution provisoire a été de 106.25 jours ;
- le délai moyen entre approbation PV d'attribution et transmission dossier de marché au contrôle MP a été de 2 jours ;
- le délai moyen de traitement et de décision de la Cellule de contrôle/de la DNCMP sur les dossiers de MP (Max. 10 jours) a été de 21 jours ;
- le délai moyen réception de l'avis du contrôle et signature du marché (Min. 15 jours) a été de 46 jours ;
- le délai moyen d'approbation par la tutelle (Max. 15 jours) n'a pas été évalué, il n'y avait pas les informations requises. Il a été de 0 jours en ce qui concerne le marché relatif aux travaux de pavage et d'assainissement de voies dans le 13ème arrondissement lot n°1 ;
- le délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours) a été de 35 jours ;
- le délai moyen entre dépôt des offres et notification définitive (Max. 90 jours) a été de 132 jours.

Risques :

Invalidités des offres, nécessité de reprendre la procédure, perte de temps

Recommandations :

Il a été recommandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines pour faire observer les délais de passation des marchés publics.

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 :

Les marchés sont approuvés systématiquement par l'autorité de tutelle. Le marché relatif aux travaux de pavage et d'assainissement de voies dans le 13ème arrondissement lot n°1 de montant FCFA, 2 664 106 890 supérieur au seuil de compétence a été approuvé le même jour par le Préfet.

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. »

Constat :

Les avis d'appel d'offres ont mentionné les informations prévues par l'article 54 du CDMDSP et celles relatives : à l'identité du contractant, au lieu et adresse, aux délais de validités, à la date de dépôt et à l'heure.

Ils ne précisent pas le détail de la source de financement.

Risque :

Déficit d'informations pour les soumissionnaires

Recommandation:

Il a été recommandé au Maire de mettre tout en œuvre pour faire mentionner le détail des sources de financement dans les avis d'appel d'offres par exemple : Budget de la Commune (FADeC) ou Budget de la Commune (Fons propres).

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.).

Constat :

Les auditeurs n'ont pas examiné correctement les DAO relatifs aux projets de l'échantillon. Ils seraient conformes aux modèles types de l'ARMP.

3.1.8.3 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 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.

Constat :

Les offres ont été évaluées par rapport aux critères définis dans les DAO. Les PV consignent les renseignements essentiels.

3.1.8.4 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 provisoire de marchés ont mentionné les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet et le nom de l'attributaire puis le montant évalué de son offre.

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).

Constat :

Tous les marchés ont été soumis aux formalités d'enregistrement à la DGID.

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.) »

Constat :

Les liasses de justification n'ont pas été rassemblées par opération (réalisation), ce qui a été rassemblé ne comportent pas toutes les pièces nécessaires. Les services ont été certifiés par le DST selon la forme requise.

Pour les réalisations de l'échantillon qui ont fait l'objet de marché de travaux, les PV de remise de site, les attachements pour la prise en compte des décomptes introduits et de réception existent mais pas en exhaustivité.

Le C/SAF et le C/ST ont été signataires des PV d'attachements et de réception joints au règlement des décomptes.

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).

Constat :

La mairie n'a fait recours à aucun maître d'œuvre.

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 :

Pour les réalisations de l'échantillon qui ont de léger retard d'exécution, les auditeurs n'ont eu droit à aucune preuve des mesures prises par le Maire.

Les raisons des retards évoquées seraient liées à l'indisponibilité précaire des ressources financières de la commune ?.

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 :

Il n'y a pas d'avenant pour les marchés dont les réalisations sont dans l'échantillon.

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 FADeC en recette avec les informations nécessaires pour une traçabilité (référence BTR, date d'arrivée, nature des ressources, ministère, ...)

Constat:

Le Receveur-Percepteur informe le Maire de l'arrivée des fonds qui sont enregistrés dans le registre FADeC de la commune.

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.

Constat :

De l'examen des dossiers il ressort les délais d'exécution des dépenses ci-après :

- délai moyen de mandatement 40 jours au lieu d'une semaine,
- délai moyen de paiement comptable 46 jours
- durée moyenne totale des paiements 86 jours au lieu de 60 jours.

Risque :

Retard dans l'exécution des travaux, fuite des prestataires compétents et sérieux.

Recommandation :

Il est recommandé au Maire de prendre les dispositions adéquates pour que ses services compétents respectent les délais en matière d'exécution des dépenses.

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)

Constat :

Les registres des engagements, des mandats, auxiliaire FADeC sont disponibles mais ils ne sont pas correctement tenus. Il n'y a de registre d'inventaire du patrimoine, ce sont les fiches d'inventaire des immobilisations qui ont été apportées aux auditeurs à la place du registre.

Les pièces justificatives ne sont pas bien tenues, à titre de preuve, des copies de BTR, de mandat et des pièces justificatives ont été demandées à la comptabilité de la Mairie sans suite.

Risque:

Prises des décisions financières biaisées.

Recommandation :

Il est recommandé au Maire de prendre les dispositions idoines pour amener le service financier et comptable à tenir correctement les registres et les pièces justificatives à jour.

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.

Constat:

Il n'a pas été ouvert de dossier par opération (réalisation) financée sur FADeC, les dossiers sont disponibles par mandat.
L'archivage des dossiers n'est pas adéquat.

Risque :

Perte de temps lors des recherches de document.

Recommandation :

Il est recommandé au Maire de prendre les dispositions idoines pour améliorer la qualité de l'archivage.

4.1.5 Niveau de consommation des ressources

Tableau n° 9 : Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

DESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	1 611 363 660	1 611 363 660	1 387 229 308	1 092 261 854	1 092 261 854
SOLDES/RESTES		-	224 134 352	294 967 454	-
TAUX D'EXECUTIONS (Base ressources de transferts)		100,00 %	86,09 %	67,78 %	67,78 %
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			86,09 %	67,78 %	67,78 %

Source: Extrait des données de la commune

Constats :

Le niveau de consommation des ressources à la Mairie de Cotonou n'est pas un record, cela traduit l'existence des ressources non consommées due à une absence de planification financière et à un manque de communication au sein de la chaîne des dépenses. Au total il ressort de l'examen du tableau ci-dessus, 224 millions FCFA de ressources non consommées et 295 millions de ressources engagées mais non mandatées. Les ressources annoncées en début d'année 2013 ont été transférées par BTR avant la fin de la gestion.

Risques : Néant

Recommandations :

Il a été recommandé au Maire de donner plus de moyen au service financier et comptable aux fins de lui permettre d'améliorer la capacité de consommation des ressources et le niveau des mandatements.

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 :

En 2013, les situations périodiques retraçant la synthèse sur l'état d'exécution du FADeC ont été transmises trimestriellement au Préfet. Il n'existe aucune preuve de la transmission au SP de la CONAFIL du point des opérations financées sur FADeC. Par contre, les auditeurs n'ont pas reçu la preuve de la transmission du point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune à l'autorité de tutelle, cela devrait se faire le 31 mai et le 30 novembre de chaque année (Article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes).

Il est à signaler que les chiffres mis à la disposition des auditeurs par la comptabilité de la Mairie comportent des contradictions. En effet, la situation d'exécution du FADeC au 31 décembre 2013 transmises par la Mairie au Préfet retrace un reste à consommer de 143 303 181 FCFA alors que le point des restes à consommer sur FADeC, gestion 2013 produit par la Mairie fait ressortir 187 524 855 FCFA.

Ces deux chiffres ne concordent pas avec le détail des reports de crédit FADeC exercice 2013, produit par le RP qui retrace un montant de 105 082 224 FCFA.

Risques :

Impossibilité de retracer les flux financiers de manière claire.

Recommandations :

Il a été recommandé au Maire de mettre tout en œuvre pour amener le service financier et comptable à une tenue irréprochable de la comptabilité de la Mairie.

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. (Cf. MdP FADeC, point 4.1).

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

Constats :

Le RP a connaissance des montants des ressources transférées à la commune au cours de la gestion. Il a informé le Maire par écrit au sujet des montants de transfert mis à la disposition de la commune.

Les informations (montants) avec les références (n° BTR et dates) sont retracées dans un registre notamment le registre FADeC.

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.

Constat :

Le RP a informé le Maire par écrit de la disponibilité des ressources et lui a produit copie des BTR.

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 N
- 2^{ème} tranche : 15 juin N et
- 3^{ème} tranche : 15 octobre 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 N, si la mise en place est effectuée en une seule tranche.

Constat :

Les retards dans la mise à disposition des fonds résultant des informations fournies aux auditeurs sont les suivants selon les tranches:

- 1^{ère} tranche : 4 jours date du BTR 04-03-13
- 2^{ème} tranche : 100 jours date du BTR 04-06-13
- 3^{ème} tranche : 87 jours. Date du BTR 07-11-13

Risque:

Consommation tardive des crédits ouverts

Recommandations :

Le Maire doit signaler les retards de mise à disposition des ressources à la tutelle. Par ailleurs, la CONAFIL doit s'assurer de la mise à la disposition des communes, des ressources du FADeC dans les délais prévus à cet effet.

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.

Constat:

Le RP tient à jour le registre auxiliaire FADeC, il n'a pas ouvert de registre spécial pour l'enregistrement des mandats.

Risque :

Perte de temps lors des recoupements d'informations financières.

Recommandations :

Il a été recommandé au RP de créer le registre des mandats et de veiller à sa tenue à jour.

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 suite à une transmission formelle de l'ordonnateur. Il peut alors procéder, aux divers contrôles de régularité qu'impose sa 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 :

Le RP reçoit officiellement les mandats des mandats par bordereau, assure les contrôles adéquats, les visas appropriés et les autres indications à apposer. Les fréquents rejets des mandats ne sont pas motivés et notifiés par écrit.

Risques :

Mauvaise appréciation des délais de paiement des mandats.

Recommandations :

Il a été recommandé au RP de notifier par écrit les mandats rejetés.

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 :

Il existe des armoires de rangement de dossiers, l'archivage des dossiers n'est pas adéquat. Les liasses de pièces justificatives ont été regroupées par mandat, elles n'ont pas été rassemblées par opération (réalisation).

Risques :

Perte de temps lors de la recherche des informations.

Recommandations :

Il a été recommandé au RP de procéder au regroupement des liasses de pièces justificatives par opération et de demander les moyens à sa hiérarchie pour assurer un archivage adéquat des dossiers.

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 :

Les situations périodiques (trimestre) sur l'état d'exécution du FADeC et l'état de synthèse annuel sont produites par le RP mais ne sont pas soumis à la cosignature du Maire pour la transmission au RGF via le RF et au SP de la CONAFIL.

Par ailleurs il faut signaler que la trésorerie de la Mairie de Cotonou au 31/12/2013 présente une disponibilité de 106 271 562 FCFA en discordance avec le point des restes à payer sur FADeC au 31/12/2013 produit par la Mairie qui s'élève à 187 524 855 FCFA.

Risques :

Perte de confiance aux deux comptabilités (de la Mairie et du RP).

Recommandations :

Il est demandé au RP de se conformer aux textes en ce qui concerne la transmission des états d'exécution du FADeC et d'écrire au Maire pour demander le rétablissement de la concordance du solde FADeC à son niveau avec les situations produites par les services compétents de la Mairie lors d'un collectif budgétaire.

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.

Constat :

La réalisation d'un module de 10 boutiques au marché de Mènotin et celle d'un bloc de quatre latrines au marché de Mènotin provisoirement réceptionnés ne sont pas rendues fonctionnelles.

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).

Constat :

Inexistence de rapport de suivi et de contrôle de chantier en ce qui concerne les deux réalisations visitées au marché de Mènotin.

Risque :

Réalisation des travaux non conformes aux cahiers de charge.

Recommandation :

Il est demandé au Maire de prendre les dispositions idoines pour instituer les rapports de suivi et de contrôle de chantier.

5.2.2 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 :

Des constats du terrain, il ressort par endroits, une détérioration de la peinture et une légère fissure du mur des infrastructures visitées.

Cependant, il faut signaler que le bloc de quatre latrines annoncé pour être visité au marché de Mènontin a été confondu à un bloc de huit latrines sur les lieux.

Risques :

Perte de ressources

Recommandations :

Il est demandé au Maire de prendre les dispositions idoines pour faire réaliser les infrastructures avec plus de soins.

5.2.3 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.

Constat :

Il n'y a pas des écrits d'identification FADeC (immatriculation) sur les deux ouvrages visités.

Risque:

Sous-estimation des réalisations financées sur les ressources du FADeC dans la commune.

Recommandation :

Il est demandé au Maire de mettre tout en œuvre pour assurer l'inscription de la mention FADeC sur les réalisations financées par les ressources du FADeC.

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHÉRENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA RÉALISATION

Opinion :

Après l'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune, il ressort que les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal 2013.

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 situation du FADeC est confirmée par le Receveur Percepteur. L'analyse des informations au niveau du C/SAF et du RP révèle une discordance de montant entre les données fournies par ces deux acteurs.

6.2.2 Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

A l'issue de l'examen du **tableau ressources et des emplois de la Mairie de Cotonou, il convient de retenir que les ressources** budgétisées reflètent la réalité, quant aux emplois, plusieurs raisons permettent de ne pas les considérer comme réels à savoir :

- non précision des sources de financement « FADeC ou fonds propres » dans les contrats ;
- improvisation dans l'utilisation des ressources du FADeC pour le payement des marchés ;
- contradiction entre les informations produites par la comptabilité de la Maire de Cotonou sur le même objet ;
- contradiction entre les chiffres du Receveur-Percepteur et ceux de la comptabilité de la Maire de Cotonou.

En outre, les chiffres du DSEF concernant les engagements sur FADeC 2013 ne sont pas concordants avec les chiffres du DST sur les marchés signés pendant la même année.

6.2.3 Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

La gestion de la commune de Cotonou, au cours de l'année 2013, s'est déroulée dans un contexte caractérisé par la tenue régulière des sessions ordinaires du conseil municipal qui est éclairé dans ses prises de décisions par les commissions permanentes qui, contrairement aux réunions de municipalité, fonctionnent à merveille. Ce tableau est d'autant plus sombre que cette commune a évolué, en 2013, dans un environnement interne marqué par l'aménagement d'espace de manipulation favorisant :

- le paiement à tort de primes de session aux conseillers municipaux dont l'absence est régulièrement établie, les listes de présences dûment émargées faisant foi et sur la base de délibérations ou d'actes n'ayant pas une force exécutoire ;
- la soustraction délibérée du maire à l'exercice du contrôle que sont censés exercer, sur ses activités, le communal municipal et l'autorité de tutelle et la transmission, à cette dernière, qui l'a approuvé de "délibération" n'ayant pas été préalablement soumis au vote du conseil municipal ;
- l'inefficacité du contrôle interne exercé par la Secrétaire Générale qui, malgré le nombre relativement élevé de réunions de coordination organisées, est fragilisé dans l'exercice de la fonction de coordination.

6.2.4 Passation des marchés publics

Opinion :

A la Maire de Cotonou, les procédures de passation des marchés publics ont été globalement bien respectées, quant à l'exécution des travaux, la centralisation des dossiers au niveau du DST et le regroupement des liasses des pièces justificatives par réalisation ont fait défaut.

6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

A la Maire de Cotonou, la régularité dans l'exécution des dépenses n'a pas été bien respectée. C'est cela qui a surtout occasionné les fréquents rejets de mandats par le RP et les longs délais de mandatement et de paiement. Cette situation a pour cause l'utilisation des ressources du FADeC sans une planification initiale.

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

6.3.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

Les réalisations profitent aux populations et auront un impact sur les conditions de vie des populations avec des offres de services et non pour un profit personnel des élus.

6.3.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

A l'analyse des documents et des constats, la gestion des ressources publiques communales ne peut pas être qualifiée d'efficace et d'efficience. Il a été noté une volonté pour l'entretien du patrimoine pour une pérennité des réalisations.

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 moins4	4 sessions	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.	04 rapports/commis sion	4	
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	22 jours de retard	3,27	
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 • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points)	Pas de registre d'inventaire	4	
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			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014.
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de	15,92 %	10	La note sera calculée

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
propres sur l'année		10 points			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	4,15 %	4,15	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	30,65 %	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Totaux	67			56,42	

Tableau n°12 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012, COMMUNE DE (Exemple)

N°	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-			
2-			
3-			
4-			
5-			
6-			
7-			
8-			
9-			

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.

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

- Mettre ici seulement les nouvelles recommandations qui n'ont pas encore été formulées en 2012 et, par conséquent, ne figurent pas dans le tableau n° 12.

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Il est demandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines pour : - garantir le traitement des BTR sans erreur ; - faire inscrire dans les tous les documents de la planification les projets avec les mêmes montants ; - faire arrêter les prestations du cabinet en attendant l'aboutissement du marché de recrutement du bureau de contrôle.	Le Maire
2-	Il est recommandé au Maire de prendre toutes les dispositions idoines en vue : - d'instituer la tenue d'un registre spécifique pour la tenue des sessions du conseil municipal ; - de faire établir, en bonne et due forme et pour chaque jour de session, les relevés des absences des conseillers municipaux aux sessions ; - en vue de s'assurer que toutes les délibérations transmises à l'autorité de tutelle sont l'émanation du conseil municipal.	Le Maire
3-	Le maire de la ville de Cotonou doit prendre toutes les dispositions utiles en vue de : - prendre, sur la base des délibérations du conseil municipal et suite à chaque session du conseil municipal, des arrêtés municipaux pour leur donner une force exécutoire ; - réorganiser l'administration municipale pour responsabiliser davantage les acteurs et mettre fin aux pôles de concentration de pouvoir et aux vecteurs de confusion de rôles de nature à porter atteinte aux intérêts de la commune.	Le Maire
4-	Il est demandé au maire : - de veiller au respect du cycle d'élaboration et d'adoption du compte administratif et à sa transmission, dans les délais requis, à l'autorité de tutelle ; - de prendre toutes les dispositions pratiques pour organiser au moins une séance réédition des comptes par arrondissement et par an.	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
5-	Le maire doit prendre toutes les dispositions nécessaires en vue : - d'assurer le classement par opération des dossiers relatifs aux réalisations d'infrastructures et autres commandes publiques ; - d'éviter le découpage des marchés pour rester en dessous du seuil de passation ; - de faire observer les délais de passation des marchés publics ; - de faire mentionner dans les avis d'appel d'offres, le détail de la source de financement des marchés.	Le Maire
6-	Il est recommandé au Maire de prendre les dispositions adéquates pour : - amener ses services compétents à respecter les délais en matière d'exécution des dépenses ; - le service financier et comptable à tenir correctement les registres et les pièces justificatives à jour ; - améliorer la qualité de l'archivage ; - donner plus de moyen au service financier et comptable aux fins de lui permettre d'améliorer la capacité de consommation des ressources et le niveau des mandatements.	Le Maire
7-	Il a été recommandé au Maire de mettre tout en œuvre pour : - amener le service financier et comptable à une tenue irréprochable de la comptabilité de la Mairie ; - signaler les retards de mise à disposition des BTR à la tutelle ; - faire instaurer les rapports de suivi et de contrôle de chantier ; - assurer la réalisation des infrastructures avec plus de soins ; - Assurer l'inscription de la mention FADeC sur les réalisations financées par les ressources du FADeC.	Le Maire
8-	Il a été recommandé au RP de : - créer le registre des mandats et de veiller à sa tenue à jour ; - notifier par écrit les mandats rejetés ;	Le RP

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
	- de procéder au regroupement des liasses de pièces justificatives par opération et de demander les moyens à sa hiérarchie pour assurer un archivage adéquat des dossiers ; - de se conformer aux textes en ce qui concerne la transmission des états d'exécution du FADeC et d'écrire au Maire pour demander le rétablissement de la concordance solde disponible du FADeC avec la situation produites par ses services compétents lors d'un collectif budgétaire.	

CONCLUSION

Au cours de la présente mission, les auditeurs ont vérifié à la commune de Cotonou, l'utilisation des ressources du FADeC par le Maire et leur gestion par le Receveur Percepteur.

Les diligences accomplies ont porté essentiellement sur le contrôle du fonctionnement organisationnel et administratif de la commune, l'examen des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et la vérification de la gestion financière et comptables des ressources du FADeC transférées à la commune.

Au terme de leurs travaux, les auditeurs ont fait des recommandations visant à améliorer les dysfonctionnements enregistrés et à garantir la bonne utilisation et la sécurité desdites ressources.

Ils ont, par contre, rencontré beaucoup de difficultés pour avoir les informations relatives au fonctionnement des organes de gestion de la commune et des services municipaux, aux étapes de passation des marchés publics, à l'exécution des travaux, au fonctionnement des services communaux et à l'exécution des dépenses.

Au regard des éléments d'appréciation développés dans le présent rapport, la gestion des ressources financières, transférées à la commune en 2013, n'est pas satisfaisante. Toutefois, les irrégularités constatées ne compromettent pas dangereusement le patrimoine de la commune.

Si les recommandations formulées sont mises en œuvre dans les délais requis, la commune peut continuer à bénéficier des transferts des ressources du FADeC.

Cotonou, le 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Aïhadji CHAKO

Valentin O. SOKPIN