

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 DANGBO**

Etabli par :

- Monsieur Fernand KINZO, Inspecteur des Finances
- Madame Virginie Siaratou ADECHOKAN AÏKO, Administrateur civil

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	6
1.2 DEMARCHE METHODOLOGIQUE	7
1.3 DEROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTES	8
1- ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	9
1.4 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013	9
1.5 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	10
1.6 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE	14
2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	16
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	16
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	17
2.1. CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	17
2.3 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	18
2.4 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	19
2.5 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-	20
2.2. REDDITION DE COMPTE.....	21
2.6 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	23
3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	25
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	27
3.1.1 <i>Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés</i>	<i>27</i>
3.1.2 <i>Respect des seuils de passation des marchés publics</i>	<i>27</i>
3.1.3 <i>Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics</i>	<i>28</i>
3.1.4 <i>Situation et régularité des marchés de gré à gré.....</i>	<i>29</i>
3.1.5 <i>Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....</i>	<i>30</i>
3.1.6 <i>Respect des délais des procédures.....</i>	<i>31</i>
3.1.7 <i>Approbation des marchés par la tutelle</i>	<i>32</i>
3.1.8 <i>Conformité et respect des critères de jugement des offres</i>	<i>33</i>
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres	33
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	34
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	34
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO	35
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	36
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	36
3.2.1 <i>Enregistrement des contrats/marchés</i>	<i>36</i>
3.2.2 <i>Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques : Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait.</i>	<i>37</i>
3.2.3 <i>Recours à une maîtrise d'œuvre.</i>	<i>38</i>
3.2.4 <i>Respect des délais contractuels</i>	<i>39</i>
3.2.5 <i>Respect des montants initiaux et gestion des avenants</i>	<i>40</i>
4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	41
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEU	41
4.1.1 <i>Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation</i>	<i>41</i>

4.1.2	<i>Délais d'exécution des dépenses</i>	41
4.1.3	<i>Tenue correcte des registres</i>	42
4.1.4	<i>Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire</i>	43
4.1.5	<i>Niveau de consommation des ressources</i>	44
4.1.6	<i>Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC</i> 45	
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	46
4.2.1	<i>Connaissance des ressources transférées et comptabilisation</i>	46
4.2.2	<i>Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)</i>	46
4.2.3	<i>Date de mise à disposition des BTR</i>	47
4.2.4	<i>Tenue correcte des registres</i>	48
4.2.5	<i>Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC</i>	48
4.2.6	<i>Archivage des documents</i>	49
4.2.7	<i>Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels</i>	50
5	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	51
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES	51
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	51
5.2.1	<i>Contrôle périodique des travaux</i>	51
5.2.2	<i>Constat de visite</i>	52
5.2.3	<i>Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC</i>	53
6	OPINIONS DES AUDITEURS	54
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	54
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	54
6.2.1	<i>Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP</i>	54
6.2.2	<i>Examen du tableau ressources et des emplois</i>	54
6.2.3	<i>Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne</i>	54
6.2.4	<i>Passation des marchés publics</i>	55
6.2.5	<i>Régularité dans l'exécution des dépenses</i>	56
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION	56
6.3.1	<i>Profitabilité aux populations</i>	56
6.3.2	<i>Efficacité et efficience et pérennité des réalisations</i>	56
7	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	58
	CONCLUSION	66

Liste des sigles

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

Fiche d'identification de la commune

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	
	Superficie (en Km ²)	149
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	95 908
	Pauvreté monétaire (INSAE/EMCOV 2011)	32,5%
	Pauvreté non monétaire (INSAE/EMICOV 2011)	50,5%
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	07
	Nombre de quartiers / villages	41
	Nombre de conseillers	17
	Chef lieu de la commune	Dangbo Centre
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	
	Email de la commune :	<i>mairiedangbo@yahoo.fr</i>

INTRODUCTION

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

En application des dispositions de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, il a été créé par décret n°2008-276 du 19 mai 2008 un mécanisme national de financement du développement des Communes dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

En se dotant de ce mécanisme national de financement des collectivités territoriales décentralisées que constitue le FADeC, l'Etat béninois vise à rendre opérationnelle la politique d'allocation des ressources nationales et celles provenant des Partenaires Techniques et Financiers.

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

C'est dans ce contexte que, par les ordres de mission numéros 1782 et 1822/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de 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 à la commune de Dangbo au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **Président : Monsieur Fernand KINZO, Inspecteur Général des Finances**
- **Rapporteur : Madame Siaradou Virginie ADECHOKAN AÏKO, Administrateur Civil**

Le présent audit vise en général, à :

- vérifier l'utilisation des ressources du FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour ~~le période~~ l'exercice 2013 ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;

- faire des recommandations afin que soient corrigés les dysfonctionnements constatés pour garantir la bonne utilisation et la sécurité dans la gestion des ressources publiques ;

De façon spécifique, l'audit aura à s'appesantir sur les points ci-après :

- le fonctionnement des organes : (i) tenue des sessions du Conseil Communal, (ii) fonctionnement des commissions permanentes et (iii) reddition de compte;
- le fonctionnement de l'administration communale : (i) planification annuelle avec élaboration du Plan Annuel d'Investissement (PAI), (ii) respect des procédures de passation des marchés, (iii) tenue des archives (iv) tenue des registres comptables ;
- la gestion et l'utilisation des fonds FADeC : (i) mise en œuvre des budgets, (ii) point de l'exécution financière du FADeC en 2013, (iii) tenue du Registre FADeC à la Mairie et à la Recette-Perception, (iv) tenue d'une comptabilité matières, (v) situation des projets financés au cours de l'année 2013 et niveau d'exécution physique et financière, (vi) niveau de mise en service (vii) dépenses inéligibles ;
- l'évaluation des performances de la commune.

Il s'agira d'apprécier à partir de ces différents points, le niveau de fonctionnalité des organes et de l'administration communale en matière de fonctionnement et spécifiquement de faire le contrôle de l'utilisation des ressources FADeC.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a travaillé dans la commune de Dangbo du 18 au 23 septembre 2014.

Pour mener à bien sa mission, la Commission d'audit, après une visite de courtoisie à Monsieur le Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau le 25 août 2014, a :

- collecté des documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;
- organisé des entretiens avec le Maire de la commune et ses collaborateurs, notamment, le Secrétaire Général de la mairie, le Responsable du Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics, le Chef du Service Technique, le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques, le Chef de la Division des Archives et le point focal FADeC;
- organisé des entretiens avec le Receveur-Percepteur, comptable de la commune ;

- dépouillé et analysé les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;
- examiné les documents budgétaires et livres comptables ;
- procédé au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- organisé une séance de restitution des conclusions des travaux à l'intention des membres du conseil communal et des responsables administratifs de la mairie.

DÉROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTÉS

La mission dans la commune de Dangbo s'est déroulée du 18 au 23 septembre 2014 avec les difficultés ci-après :

- L'absence de tous les acteurs clés concernés par les travaux d'audit (Maire, SG, C/SAF, C/ST, C/SPRMP) cinq jours durant du fait de leur participation à la formation organisée par l'ARMP à l'intention des communes des Départements de l'Ouémé et du Plateau sur la Loi portant code des marchés publics ;
- L'archivage défectueux des dossiers par opération avec pour conséquence la production au compte-gouttes des documents nécessaires à la réalisation des travaux.

Nonobstant ces difficultés, la disponibilité de l'équipe communale, une fois de retour, a permis à la commission d'atteindre les objectifs de sa mission.

Le présent rapport qui rend compte des résultats des travaux de la Commission relatifs à l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du FADeC allouées à la Commune de Dangbo en 2013 s'articule autour des points essentiels suivants :

- 1- état de la planification communale et de l'exécution ;
- 2- fonctionnement organisationnel et administratif communal ;
- 3- contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques ;
- 4- gestion comptable et financière des ressources transférées et niveau d'exécution ;
- 5- qualité et fonctionnalité des infrastructures visitées
- 6- opinions des auditeurs
- 7- notation de la performance de la commune

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

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

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

DATE <i>(sur BTR du RP)</i>	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES <i>(n°BTR)</i>	MONTANTS <i>(en F CFA)</i>	MINISTERE S	OBSERVATIO NS
01/01/2013	Crédits reportés*		126.785.765		
05/03/2013	Transfert de la 1 ^{ère} tranche (30%) FADeC investissement	BTR N°043	51.869.860	MDGLAAT	
10/06/2013	Transfert de la 2 ^{ème} tranche (40%) FADeC investissement	BTR N°181	69.159.814	MDGLAAT	
03/12/2013	Transfert de la 3 ^{ème} tranche (30%) FADeC investissement	BTR N°356	51.869.862	MDGLAAT	
05/03/2013	<i>Transfert FADeC non affecté (DIC)</i>	BTR N°043	3.000.000	MDGLAAT	
31/10/2013	Transfert FADeC (PSDCC-communes)	BTR N°342	22.879.093	MDGLAAT	
31/12/2013	Transfert FADeC affecté (PSDCC-communautés)	BTR N°413	60.000.000	MDGLAAT	
10/06/2013	Transfert FADeC MEMP (BN)	BTR N°167	36.407.000	MEMP	
24/04/2013	Transfert FADeC MEMP (FTI-FCB)	BTR N°137	17.227.000	MEMP	
22/05/2013	Transfert FADeC affecté MS (BN)	BTR N°141	40.000.000	MS	
01/07/2013	Transfert FADeC affecté MERPMEDER - PPEA (FPM)	BTR N°228	25.000.000	MERPMEDER	
TOTAL			504.198.394F		

Source : Extrait des 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.

Constats :

La correction du report de crédits suggérée par la commission n'a pas été prise en compte par la Mairie dans les tableaux qu'elle doit produire à la CONAFIL. Sur cette base pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune s'élèvent à **504.198.394** F CFA dont 377.412.629 F de nouvelles dotations et, selon la commune, 126.785.765 F de reports de crédits. Pour les nouvelles dotations 2013 globalement, et du FADeC non affecté particulièrement, les chiffres de la CONAFIL et ceux (la réalité) au niveau de la commune ne sont pas concordants. L'erreur de transcription du montant de la 1^{ère} tranche de FADeC non Affecté investissement (51.869.860 et non 51.869.960) a engendré une différence en trop de 100 F CFA au niveau des chiffres de la commune.

Risque : Néant

Recommandations : Néant

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 projets	%
PDC/Budget	01	05%
PAI, PAD ou PAC/Budget	20	90%
Budget	01	05%
NON	0	0%
Totaux	22	100%

Source : Extrait des 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'examen des documents de planification et du tableau des réalisations de la commune au titre de la gestion 2013 révèle que toutes les infrastructures réalisées sur FADeC sont prévues à la fois au PDC, au PAI et au Budget dans une

proportion de 90%. Un (1) projet sur les vingt deux (22), soit 5% figure au PDC et au Budget. Enfin, un (1) projet sur les vingt deux (22), soit 5% figure seulement au Budget.

Risque : Réalisation d'investissement ne reflétant pas les aspirations des populations.

Recommandation : Le Préfet devra instruire le maire afin qu'il veille au respect de la planification en vigueur pour le choix des investissements à réaliser.

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	22	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0%
Totaux	22	100%

Source : Extrait des 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)

Constat :

Toutes les infrastructures réalisées par la commune de Dangbo en 2013 sur ressources FADeC ont été exécutées par maîtrise d'ouvrage communale.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours ou non démarrées	02	9%
Exécution en cours	07	32%
Réception provisoire	11	50%
Réception définitive	01	4,5%
Travaux abandonnés	01	4,5%
TOTAUX	22	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

Des 22 projets figurant dans le tableau N°2, un (celui relatif à l'extension des bureaux de l'Etat civil de la Mairie de Dangbo) a fait l'objet d'un contrat signé en 2012. Il reste donc pour la commune de Dangbo 21 projets dont les contrats ont été signés en 2013.

Notons que deux de ces projets n'ont pas connu un début d'exécution.

Au total, les statistiques relatives au niveau d'avancement des réalisations devraient porter sur 19 projets.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	09	43%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	02	9%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	03	14%
Eau potable & Energie	01	5%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	04	19%
Equipement marchands	01	5%
Urban.& aménagement	0	0%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	01	5%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
Totaux	21	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

Le secteur de l'éducation maternelle et primaire a constitué la première priorité de la commune en 2013. Elle s'est traduite par l'exécution de neuf (09) projets dont deux projets (02) relatifs à la construction de modules de classes, six (06) projets pour divers achèvements et réhabilitations et un (01 projet) exclusivement réservé à l'équipement de plusieurs EPP de la commune, soit 43% du total des projets ;

Le secteur de l'administration locale vient en deuxième priorité avec 04 projets consacrés pour l'essentiel à l'amélioration des conditions de travail. Ces projets représentent 19% du total des infrastructures réalisées ;

Le secteur des pistes rurales intervient en 3^{ème} position avec 03 projets représentant 14% de l'ensemble des projets ;

Le secteur de la santé constitue la 4^{ème} priorité avec 02 projets représentant 9% du total des projets ;

Viennent en 5^{ème} position avec chacun un projet (5%) les secteurs de l'équipement marchand, de l'hygiène et de l'assainissement, de l'eau potable et l'énergie.

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	10	47%
Construction et équipement	2	10%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	7	33%
Etudes	0	0%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	2	10%
Entretien courant (fonctionnement)	0	0%
Autres fonctionnements	0	0%
Totaux	21	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

Les nouvelles constructions et leurs équipements ont constitué la préoccupation principale de la commune au cours de l'année 2013. Ainsi 10 projets ont été consacrés à la construction et 02 projets à « construction et équipement », soit respectivement 47% et 10% des réalisations de l'année.

Outre l'équipement des nouvelles constructions, 07 projets relatifs à divers aménagements et réhabilitations ont été exécutés.

Cette répartition par nature des projets confirme la politique d'amélioration des conditions de vie des populations.

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	OBSERVATIONS
1	Réhabilitation de bâtiments devant servir de logement aux militaires du poste avancé de la Gendarmerie à DAME	24.651.775	FADeC non affecté	Ne relève pas du domaine de compétence communale
2	Entretien lourd des pistes dans la commune de Dangbo	13.339.900	FADeC non affecté	Relève de l'entretien courant, donc du fonctionnement
	TOTAUX	37.991.675		

Source : Inspecteur, extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

N.B. : Toutes les dépenses liées aux entretiens courants relèvent des dépenses de fonctionnement. Elles ne sont donc pas éligibles aux FADeC Investissement non affecté.

Norme :

Les dépenses de fonctionnement sont inéligibles au FADeC investissement non affecté. Les dépenses, hors celles liées au renforcement institutionnel (Cf. note n°29/MDGLAAT/DC/SG/SP-CONAFIL/SD du 14 mars 2013), ci-après ne peuvent être imputées sur les ressources FADeC : les dépenses ne faisant pas partie des domaines de compétence communale, bâtiments à caractère religieux, véhicules, résidences et logements, hôtels, motels, auberges/infrastructures d'hébergement et remboursement des avances et emprunts contractés par la commune (Cf. MdP FADeC, annexe 1).

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

Constats

De l'analyse des réalisations au regard de l'Annexe 1 du MdP FADeC, il ressort que deux (02) projets d'un montant total de 37.991.675 FCFA représentant 9,97% des engagements de l'année sont inéligibles. Il s'agit de :

- la réhabilitation de bâtiments devant servir de logement aux militaires du poste avancé de la Gendarmerie à DAME pour un montant de 24.651.775 FCFA. Cette infrastructure ne relève pas du domaine de compétence de la commune mais selon les explications du Maire, sa réalisation constitue la condition sine qua non pour l'installation du poste avancé de la Gendarmerie en vue de lutter contre l'insécurité grandissante qui sévit dans la zone.
- l'entretien lourd des pistes dans la commune de Dangbo pour 13.339.900 FCFA. Ces travaux d'entretien courant des pistes relèvent du

fonctionnement. Les dépenses y afférentes ne sauraient donc être imputées sur les crédits d'investissement.

Risque :

Déperdition de ressources d'investissement et détournement des objectifs de développement.

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire afin qu'il veille à une bonne appropriation de l'annexe 1 du MdP FADeC. Ainsi, ses services compétents éviteront de faire budgétiser des projets inéligibles sur le FADeC et donc d'exécuter des dépenses inéligibles sur les ressources FADeC.

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)

« Lorsqu'un membre du conseil communal, sans motif valable, est absent à trois sessions ordinaires successives, il peut, sous réserve d'avoir été admis à fournir des explications, être démis de son mandat par le conseil. L'autorité de tutelle en est saisie et le conseil d'arrondissement concerné informé » (article 26 de la loi 97-029).

Constats :

De l'examen des documents relatifs à la convocation et à la tenue des sessions, il ressort que :

- Le Conseil communal de Dangbo a tenu les 04 sessions ordinaires à bonne date respectivement les 13, 14, 15 et 18 mars 2013, les 17, 18, 19 et 20 juin 2013, les 23, 24, 25 et 26 septembre 2013 et les 28, 29 novembre, 02 et 03 décembre 2013. Les comptes rendus sont élaborés et transmis à l'Autorité de tutelle ;
- Les délais de convocation ont été respectés soit au minimum 03 jours avant la tenue de chacune des sessions ;
- Les convocations des élus sont enregistrées dans un registre administratif spécial ouvert à cet effet ;
- une présence moyenne de 11 conseillers sur les 17 est observée, soit 65% ;
- aucune des sessions n'a excédé les 04 jours prescrits ;

De façon permanente, il est noté l'absence de deux (02) conseillers à toutes les sessions ordinaires de l'année 2013.

Face à cette situation, des dispositions devront être prises en application de l'article 26 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 qui stipule que « Lorsqu'un membre du conseil communal, sans motif valable, est absent à trois sessions ordinaires successives, il peut, sous réserve d'avoir été admis à fournir des explications, être démis de son mandat par le conseil. L'autorité de tutelle en est saisie et le conseil d'arrondissement concerné informé ».

Risque :

Report des sessions.

Recommandation :

Le Président du Conseil Communal devra rappeler aux conseillers les dispositions légales régissant l'absence des élus aux sessions en vue de leur mise en œuvre effective.

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 :

A la Mairie de Dangbo, il existe un tableau d'affichage accessible même en dehors des heures de service et sur lequel on retrouve le relevé des décisions de la deuxième session ordinaire de l'année 2014, la liste des conseillers absents à cette session et d'autres affiches relatives à la vie de la commune.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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)

Constats

En 2013, le Maire de la commune de Dangbo a régulièrement rendu compte de ses activités entre deux sessions au Conseil Communal à travers 04 rapports écrits. Le premier point de l'ordre du jour de chaque session ordinaire est réservé au compte rendu du Maire qui est amendé et adopté par le Conseil communal.

Les bordereaux d'envoi examinés par la commission prouvent que copie du rapport du Maire rendant compte au Conseil Communal à chaque session ordinaire est transmise à l'Autorité de tutelle.

La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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.

Constats :

Le Secrétaire Général coordonne et contrôle les services administratifs communs. Dans ce cadre :

- il organise une fois par mois une réunion au cours de laquelle les chefs de service, font le point de l'exécution des activités du mois écoulé, planifient les activités à réaliser et échangent sur les différents problèmes rencontrés dans le fonctionnement de leurs services. Ladite séance est sanctionnée par un compte rendu écrit transmis au Maire ;
 - Il participe à l'élaboration des budgets primitif et supplémentaire ;
- Il n'est pas pleinement impliqué dans l'exécution du budget communal :

- il ne paraphe pas les contrats de marchés et les mandats ;
- Il prend connaissance de tout courrier adressé à la commune ;
- Il appose son paraphe sur les correspondances initiées par les services communaux en général. Toutefois, certaines instructions et /ou correspondances échappent à son contrôle au stade final (SAF- SAD- SAE - ST) ;
- Il assure le secrétariat des séances et de toute réunion du Conseil Communal.

Risques

- Restriction du champ de compétence du SG ;
- Mauvais suivi du fonctionnement de la mairie ;
- Contrôle insuffisant de la phase administrative d'exécution des dépenses

Recommandations :

Le Maire devra prendre les dispositions ci-après pour rétablir le SG dans la plénitude de l'exercice de son rôle de coordination des services communaux :

- Vulgariser le schéma de circulation de l'information au niveau de tous les chefs de service de la mairie en général, et des chefs des services des Affaires financières, des Affaires domaniales, des Affaires économiques et du Service technique en particulier en insistant sur le rôle du SG ;
- Rejeter tout document soumis à sa signature s'il n'est revêtu du visa du SG.

2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

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

Constats :

Au niveau du Conseil communal de Dangbo, les arrêtés portant création des 03 commissions permanentes obligatoires à savoir la Commission des affaires économiques et financières (CAEF), la Commission des affaires domaniales et

environnementales (CADE) et la Commission des affaires sociales et culturelles (CASC) n'ont pu être mis à la disposition de la commission d'audit.

De même, aucun rapport de séance sanctionnant les travaux desdites commissions n'apporte la preuve de leur fonctionnalité.

Risque :

Absence d'étude approfondie pour éclairer le Conseil Communal en vue de la prise de décisions dans certains domaines spécialisés.

Recommandations :

Le Conseil Communal devra :

- mettre en place sans délai les commissions permanentes obligatoires conformément aux prescriptions légales pour une prise en compte responsable des questions de développement de la commune;
- instruire les présidents élus des commissions aux fins d'un fonctionnement régulier des organes à travers, notamment, le traitement diligent des dossiers et la soumission de leurs rapports et compte rendus au Conseil Communal en vue de l'exploitation des conclusions qui s'en dégagent.

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 1^{er} 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 gestion 2013 de la commune de Dangbo a été adopté par délibération N°1H/027/SG-SAF du 19 décembre 2012, donc avant le 31 mars 2013;

Le collectif budgétaire gestion 2013 a été adopté par délibération N°1H/021/SG-SAF du 25 juillet 2013, soit avant le 1^{er} novembre 2013 ;

Le compte administratif gestion 2013 est adopté par délibération N°1H/003/SG-SAF du 19 mars 2014, donc avant le 1^{er} juillet 2014.

Ces documents de gestion ont été adoptés dans les délais prescrits.

Le compte administratif transmis au Préfet par bordereau N°1H/315/SG-SAGRH du 10 juin 2014 a été approuvé par arrêté N°1H/417/SG/SAF/STCCD/SA du 16 juin 2014. Le délai de 15 jours pour la transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle depuis le jour de son vote par le Conseil Communal n'est pas respecté.

Risque : Néant

Recommandation : Néant.

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.

Constat :

A la Mairie de Dangbo, la salle d'information n'est pas disponible. Les documents de planification sont conservés au niveau du Service de la Planification et du Développement pour consultation. Le service des archives de la commune est en cours de construction.

Risque :

- Sous-information du public sur la politique de développement de la commune et absence de reddition de comptes
- Forte suspicion de mauvaise gouvernance et gestion des affaires communales par les élus.

Recommandation :

Le maire devra prendre toutes les dispositions nécessaires pour que la Division de l'Information, de la Communication et des Archives (DICA) en construction soit, dans les meilleurs, mis à la disposition du public.

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 constituent l'une des espaces de reddition publique (Cf. guide de reddition communale)

Constats :

Une séance de reddition de compte a été organisée le 18 août 2013 par le Maire. Elle a regroupé toutes les catégories socioprofessionnelles de la commune autour du Conseil Communal. Les échanges avec les participants ont porté sur le bilan des réalisations du Conseil Communal de 2008 à 2013, soit 5 années de gestion communale dans divers domaines de la vie socioéconomique. Cette séance a été sanctionnée par un Procès Verbal appuyé de la liste de présence des participants.

Il est à signaler que la reddition de compte est un exercice annuel des élus locaux pour informer les populations sur les actions menées dans le cadre du développement de la localité. Elle est donc différente d'un bilan de l'exécution du mandat du conseil communal.

Risque :

- Sous-information du public sur la politique de développement de la commune.
- Non-ajustement en temps opportun de la politique de développement local aux besoins des administrés et forte suspicion de mauvaise gouvernance et de gestion des affaires communales par les élus.

Recommandation :

Le Maire devra organiser annuellement une séance de reddition de compte en regroupant toutes les catégories socioprofessionnelles de la commune autour du conseil communal. La participation de ces dernières permettra aux élus d'intégrer les préoccupations pertinentes des populations dans la politique de développement.

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, côtés et paraphés, acquis auprès de l'autorité de régulation des MP, assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués ». Le Maire (le Secrétariat de la PRMP notamment) est chargé, entre autres d'assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués à travers un dossier pour chaque opération/réalisation sur financement ou cofinancement du FADeC. (Cf. article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 et point 5.4 du MdP FADeC).

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

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

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

Constats :

Tous les organes de passation des marchés publics sont créés et leurs membres nommés par arrêtés communaux.

En dehors de l'inexistence de spécialiste en passation de marchés, tous les membres des organes de passation de marchés publics remplissent les critères requis quant à leurs profils.

Les organes ont régulièrement produit les rapports relatifs aux travaux de passation des marchés au titre de l'année 2013. Ils ont donc été fonctionnels.

Risque :

Conflits avec les soumissionnaires

Recommandation :

Le Maire devra soit recruter un agent ayant le profil requis (spécialiste en passation des marchés), soit procéder au renforcement des capacités du personnel existant.

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
01	Aménagement partiel de la piste TOVE-HETIN-SOTA	11 548 500	FADNAf	Gré à gré	Pistes rurales	
02	Construction de quatre hangars au marché de Djigbé	11 012 385	FADNAf	AOO	Equipement marchand	Chantier abandonné
03	Travaux de construction de la clôture du Centre de Santé de Djigbé	24 780 000	FADNAf	AOO	Santé	Travaux en cours
04	construction de la maternité de Djigbé	37 042 042	FADAF (MS)	AOO	Santé	Travaux en cours
05	Achèvement des travaux de construction de module de 3 classes avec bureau et magasin dans les EPP de Hondji, Djigbé et Akpamé	29 831 337	FADNAf	AOO	Education Maternelle et Primaire	Réception provisoire
06	construction de la clôture de l'arrondissement de Dèkin	19 624 580	FADNAf	AO Restreint	Administration locale	Travaux en cours d'exécution
07	construction d'un module de latrines à 4 cabines à l'extérieur du marché de Djigbé	3 261 478	FADNAf	AOO	Hygiène et assainissement de base	Réception provisoire
08	Aménagement partiel des Infrastructures de Transport Rural de la Commune de Dangbo (méthode HIMO)	10 934 795	FADNAf	BC	Pistes rurales	Réception provisoire
09	Fourniture de matériaux d'entretien et de réparation dans les EPP de la Commune de Dangbo	17 226 177	FADAF (MEMPF-FASTRACK)	AOO	Education Maternelle et Primaire	Livré
10	construction des bureaux des archives et de la transmission radio de la mairie de Dangbo	17 749 829	FADNAf	AOO	Administration locale	Travaux en cours d'exécution
	TOTAL	183 011 123				

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné,

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

Des commandes publiques figurant dans le tableau n°2 relatif aux engagements, celle relative aux travaux d'extension des bureaux de l'Etat-Civil de la mairie de Dangbo a été passée en 2012.

En matière d'utilisation de ressources FADeC par la commune de Dangbo en 2013, vingt et un (21) commandes publiques ont été faites et se répartissent comme suit :

- 17 sur FADeC Non Affecté Investissement.
- 04 sur FADeC Affecté (1 MS, 2 MEMP et 1 MERPMEDER).
- 20 de ces commandes ont été faites par la procédure de passation de marché et 01 par bon de commande.

Le présent échantillon comporte dix commandes publiques sur les vingt et un (48% du total des commandes), et se présente comme suit :

- 7 commandes publiques exécutées par appels d'offres ouverts sur les 18, soit, 39% ;
- 1 commande publique exécutée par appel d'offres restreint, soit 100% ;
- 1 commande publique exécutée par marché de gré à gré, soit 100% ;
- 1 commande publique exécutée par bon de commande, soit 100%.

Il couvre six secteurs sur les sept (86%) ayant bénéficié des financements (aucun projet du 7^{ème} secteur n'ayant démarré) ainsi que toutes les natures d'opérations exécutées dans les proportions ci-après :

En ce qui concerne les secteurs :

- Education maternelle et primaire : 2 projets sur un total de 9, soit 22% ;
- Santé : tous les 2 projets, soit 100% ;
- Administration locale : 2 sur les 4, soit 50% ;
- Piste rurale : 2 projets sur les 3 réalisés, soit 67% ;
- Equipement marchand : le seul réalisé du secteur, soit 100% ;
- Hygiène et assainissement de base: le seul réalisé du secteur, soit 100% %.

En ce qui concerne les natures d'opérations :

- Construction : 7 opérations sur les 10, soit 70% ;
- Aménagement et réhabilitation : 2 opérations sur les 7, soit 29% ;
- Equipement : 1 opération sur les 2, soit 50%.

Le coût des projets de l'échantillon s'élève à 183 011 123F contre un montant total de 345 321 885F pour l'ensemble des engagements de la période et représente ainsi 53% de ces engagements.

Au total, la prise en compte dans une forte proportion dans l'échantillon des caractéristiques répertoriées au niveau des réalisations de la commune en 2013 nous permettra d'émettre une opinion offrant une assurance raisonnable quant à la mobilisation, la gestion et l'utilisation des ressources du FADeC conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

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 :

La Commune dispose d'un Plan annuel prévisionnel de passation des marchés qui renseigne suffisamment sur les marchés passés en 2013. Ce plan validé par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics a fait l'objet d'un avis général de passation de marché publié par voie d'affichage en début d'année. Il a connu des actualisations en cours d'année.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics

Norme :

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

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

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

Constats :

L'examen des documents relatifs aux commandes publiques passées en 2013, notamment, le tableau des réalisations corrigé et les contrats de marché, révèle que toutes les dépenses de travaux et de fournitures ont été faites dans le respect des normes ci-dessus visées.

En outre, le regroupement par périodes des commandes passées en dessous du seuil ne révèle aucun découpage de commande pour éviter la passation de marché.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

Conformément aux dispositions de l'article 4 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP, la DNCMP est en charge du contrôle a priori des procédures de PMP conformément aux dispositions de l'article 11 du code des MP pour les dépenses des communes dont les montants 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 a priori des organes de contrôle des MP au sein de l'AC (article 12 du code des MP).*

Constats :

Les montants de tous les marchés passés en 2013 par la commune de Dangbo varient de 3 261 478 à 37 042 042 FCFA et sont en dessous des seuils visés plus haut. Ces marchés relèvent donc de la compétence des organes de contrôle a priori de la commune.

L'exploitation des lettres de transmission et bordereaux d'envoi ou, à défaut, des registres "courrier arrivée" et "courrier départ" n'a pas permis de retrouver les dates de transmission de tous les dossiers de marché à la CCMP par la PRMP. La preuve n'a donc pu être établie que les dossiers se transmettent entre les organes par écrit.

Risque :

- Irrégularités dans la passation des marchés dues aux faiblesses du contrôle a priori ;
- Non-évaluation des performances.

Recommandation :

La PRMP devra instruire tous les organes de passation des marchés afin que toute transmission de dossier se fasse par écrit.

3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constats :

La commune a passé un marché de gré à gré en 2013. Il est relatif à l'aménagement de la piste TOVE-HETIN-SOTA pour un montant de 11 548 500 F. Ce marché a été conclu en violation de tous les éléments de la norme sus mentionnée, notamment, l'autorisation de la DNCMP compétente, le respect des cas limitatifs prévus à l'article 49 du code de MPDS et les cas d'urgence ou de force majeure.

Risque :

- Fraude par soustraction au contrôle de la CCMP ;
- Renchérissement des coûts
- conflits avec le prestataire sans possibilité de recours.

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire aux fins du respect des procédures de passation des marchés, notamment, celles concernant la passation des marchés de gré à gré.

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 commission n'a pu obtenir la preuve de la transmission du Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics à la DNCMP. Aux dires de la PRMP, ce plan a été publié en début d'année par voie d'affichage à la Mairie.

L'examen de coupures de journaux et de correspondances adressées à des radios de proximité révèle que les avis d'appel d'offres ont été publiés.

Le dépouillement des dossiers par marché a amené la commission à constater l'existence des PV d'ouverture des plis qui mentionnent les parties prenantes à ces séances. Mais contrairement aux membres des organes de passation des marchés, aucun document écrit et signé ne matérialise la présence annoncée des soumissionnaires ou de leurs représentants. D'après ces PV, toutes les séances d'ouverture ont eu lieu aux dates et heures indiquées dans les avis d'appel d'offres.

Les PV d'attribution provisoire ne sont pas publiés et les soumissionnaires non retenus ne sont pas toujours informés par écrit.

Risque :

Contentieux avec les soumissionnaires.

Recommandations :

Le Préfet devra instruire le Maire afin qu'il veille au respect, par ses services compétents, de toutes les obligations relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics chaque année ; de toutes les règles relatives à la publicité des marchés, notamment, celles concernant la publication des PV d'attribution provisoire et l'information par écrit des soumissionnaires non retenus.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

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

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

Constats :

L'exploitation, d'une part, des avis d'appel d'offres et des dates de leur publication, et d'autre part, des dates d'exécution des tâches relatives aux principales étapes de passation des marchés a permis à la commission de faire les constatations ci-après concernant le respect des délais de procédures:

- Les délais de réception des offres varient de 32 à 35 jours. La norme est donc respectée ;

- Après l'ouverture des plis, il n'est jamais mis en place une sous-commission chargée de l'analyse des offres. La CPMP exécute en même temps ce travail à l'issue de l'ouverture des plis. Dans 8 cas sur les 10, le rapport d'analyse est élaboré le même jour, avec une moyenne de 4 jours pour l'échantillon. En dépit de cette moyenne favorable, la norme n'est pas respectée.
- Tous les avis d'appel d'offres ont fixé le délai de validité des offres à 90 jours. La norme est respectée.
- Les dates de réception des avis de la CCMP et de signature des marchés sont simultanément connues pour 9 cas sur les 10 et il s'en dégage un délai moyen de 52 jours pour l'échantillon. La norme est respectée.
- La commune ne fait pas la notification à l'adjudicataire dans les formes prescrites par la loi. De plus, cette notification intervient avant l'approbation du marché par la tutelle. La norme n'est donc pas respectée.
- Les dates de dépôt des offres et la signature des marchés sont simultanément connues pour 6 cas sur les 10. Dans aucun de ces cas, la durée de passation du marché n'a excédé les quatre mois prévus au manuel de procédures du FADeC. La durée moyenne de passation au niveau de l'échantillon est de 64 jours. La norme est donc respectée.

Risques :

- Fraude ;
- Litiges avec les adjudicataires.

Recommandations :

L'AC devra instruire le Président de la CPMP afin que :

- à chaque séance d'ouverture de plis, il soit mis en place la sous-commission d'analyse et qu'un délai lui soit imparti pour la production de son rapport ;
- la notification définitive ne soit faite au soumissionnaire retenu qu'après l'approbation du marché par la tutelle.

3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle

Norme :

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

L'approbation du marché ne pourra être refusée que par une décision motivée, rendue dans les 15 jours calendaires de la transmission du dossier d'approbation. Le refus de visa ou

d'approbation ne peut toutefois intervenir qu'en cas d'absence ou d'insuffisance de crédits. (Cf. Article 91 du CMPDSP).

Constats :

Tous les marchés conclus par la commune en 2013, donc ceux de l'échantillon aussi, sont de montant inférieur au seuil de compétence et relèvent ainsi du contrôle de la CCMP.

Huit marchés sur les 10 de l'échantillon (80%) ont été approuvés par la tutelle. Mais les dates de transmission et d'approbation ne sont simultanément connues que pour cinq marchés. Aucune de ces approbations n'a respecté le délai de quinze (15) jours prévu par la loi. Le délai moyen d'approbation dégagé au niveau de l'échantillon est de 21 jours.

Risques :

- contentieux liés à la validité des offres ;
- Impossibilité de mesure des performances.

Recommandations :

- Le Préfet devra faire expliquer à ses services compétents ce en quoi consistent les travaux préparatoires d'approbation des contrats de marché, d'une part, et leur imposer des délais impératifs d'exécution de ces tâches d'autre part, afin que les approbations puissent être faites à bonne date ;
- Le maire devra faire suivre, par le Secrétaire Général de la mairie, les contrats soumis à l'approbation de la tutelle. L'attention du Préfet devra être attirée sur les dépassements de délai, et, le cas échéant, l'ARMP sera saisi aux fins de l'application des dispositions prévues par la loi en la matière.

Le maire devra instruire le SG aux fins de l'enregistrement systématique de tous les courriers au départ et à l'arrivée.

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 :

- 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 ;
- 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 informations essentielles prévues à l'article 54 du CDMDSP sont mentionnées dans tous les avis d'appel d'offres relatifs aux marchés retenus dans l'échantillon. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types

Norme :

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

Constat :

Tous les DAO élaborés dans le cadre de la passation des marchés retenus dans l'échantillon sont conformes aux DAO types élaborés par l'ARMP. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

Le DAO est le seul document de base (document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son 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 vérifications effectués par la commission à partir des DAO, des tableaux d'ouverture et d'analyse des offres afin d'apprécier la régularité et la conformité aux prescriptions visées ci-dessus n'ont pas révélé d'anomalie significative. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

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

Constat :

L'appréciation des rapports d'analyse ainsi que des avis de la CCMP au regard des DAO montre que l'analyse des offres a été faite dans le respect des critères mentionnés dans les DAO. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

Constat :

L'examen des mentions portées sur les PV d'attribution provisoire de marchés ne révèle aucune insuffisance significative au regard de celles rendues obligatoires à travers les dispositions de l'article 84 du CPMDSP. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constats :

La commission n'a pu obtenir les preuves de l'enregistrement au service des domaines de la DGID des marchés relatifs à :

- L'aménagement de la piste TOVE-HETIN-SOTA ;
- La clôture de l'arrondissement de DEKIN ;
- La construction des bureaux et archives de la transmission radio de la mairie de Dangbo.

L'enregistrement au service des domaines de la DGID a été fait à hauteur de 70% des marchés passés par la commune en 2013.

La norme n'est pas totalement respectée.

Risque :

Amenuisement des recettes fiscales.

Recommandations :

- Le Préfet devra instruire le Maire afin qu'il veille au respect, par ses services compétents, de l'enregistrement préalable de tous les marchés avant leur mise en exécution ;
- Le RGF devra instruire le Receveur Percepteur afin qu'il procède au rejet systématique de tout dossier de paiement relatif à des contrats de marchés non enregistrés au service des domaines de 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.) »

Constats :

L'examen des dossiers de paiement montre que :

- les pièces sont complètes et valides ;
- le service fait est certifié selon la forme requise et justifié, soit par l'attachement contresigné par le C/ST, soit par le PV de réception provisoire, soit enfin par le bordereau de livraison appuyé du PV de réception. Toutefois, en ce qui concerne le marché relatif à la fourniture de matériaux d'entretien et de réparation aux EPP de la commune, le bordereau de livraison du fournisseur devrait être appuyé des PV de réception de chaque école pour les quantités reçues. Pour ce cas, la justification est insuffisante ;
- les factures sont régulièrement liquidées. Mais elles n'ont pas été toutes enregistrées à l'arrivée.

La norme n'est pas totalement respectée.

Risques :

- détournement des biens et services acquis de leur destination finale ;
- impossibilité de mesure de performance.
- Retard dans l'exécution des contrats pour défaut de paiement des entrepreneurs à temps.

Recommandations :

Le Maire devra instruire le SG aux fins :

- de faire recueillir par les services concernés, les preuves de la réception des biens et services mis à la disposition des structures extérieurs par la mairie ;
- de l'enregistrement systématique de tous les courriers au départ et à l'arrivée, notamment, les factures.

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 :

Pour tous les projets exécutés en 2013, les types de travaux concernent des ouvrages standard et la commune dispose des compétences requises pour exercer le contrôle y afférent. Il n'y a pas eu de recours à un maître d'œuvre. La norme est respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.2.4 Respect des délais contractuels

Norme :

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

Constats :

La comparaison des délais contractuels d'exécution des projets avec le niveau d'exécution physique des chantiers et les PV de réception provisoire d'une part, et l'exploitation des notes résultant des entretiens avec le C/ST et le S/PRMP d'autre part, ont permis à la commission de constater que :

Au nombre des 9 chantiers de l'échantillon, 1, soit 11%, a été abandonné : il s'agit du chantier de construction de quatre hangars au marché de Djigbe. Cinq (05) chantiers de l'échantillon, soit 56%, sont encore inachevés : il s'agit des chantiers :

- a) d'aménagement de la piste de TOVE-HETIN-SOTA dont les travaux connaissent, au 30 septembre 2014, un retard d'exécution d'environ 8 mois sans explication ;
- b) de construction de la clôture du Centre de Santé de Djigbé qui totalise, au 30 septembre 2014, environ 7 mois de retard sur le délai contractuel sans raison valable ;
- c) de construction de la maternité de Djigbé qui accuse, au 30 septembre 2014, environ 7 mois de retard sur le délai contractuel sans explication ;
- d) de construction de la clôture de l'arrondissement de DEKIN dont les travaux connaissent, au 30 septembre 2014, un retard d'exécution d'environ 8 mois sans explication ;
- e) de construction des bureaux et archives de la transmission radio de la mairie de Dangbo.

Trois (03) chantiers de l'échantillon, soit 33%, sont achevés et les infrastructures réceptionnées provisoirement, mais avec un retard d'environ 02 mois pour chacune d'elles.

Le retard moyen déterminé au niveau de l'échantillon est de 4 mois, quoiqu'un projet sur les 8, soit 12% ait été achevé 16 jours avant l'échéance ;

Les causes des retards ne sont pas clairement identifiées.

Toutefois l'Autorité Contractante a réagi face au retard constaté dans l'exécution de deux projets de l'échantillon. Ainsi, elle a :

- adressé une lettre de mise en demeure à l'Entreprise ECR-TP en charge de la construction de la maternité de Djigbé ;
- résilié le contrat de l'Entreprise TRINIDAD, adjudicataire du marché de construction de quatre hangars dans le marché de Djigbé ;

- l'Autorité Contractante s'est également opposé à l'attribution du marché de construction de la clôture de l'arrondissement de DEKIN à l'Entreprise TRINIDAD classée première à l'issu des travaux d'adjudication provisoire en raison de l'expérience faite avec elle.

Tout en appréciant ces réactions, la commission estime qu'elles sont intervenues trop tard.

Risque :

Renchérissement des coûts des infrastructures

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille au suivi correct des chantiers par le C/ST et que les mesures prévues au contrat en cas de défaillance soient mises en œuvre, sans retard, le cas échéant.

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)

Constat :

Aucun marché de l'échantillon n'a fait l'objet de signature d'avenant.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Norme :

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

Constat :

La Recette Perception adresse régulièrement copies des bordereaux de transfert de recette à la Mairie pour la mise à jour, entre autres, du registre FADeC.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constats :

La prise en compte de la date d'arrivée des factures relatives aux projets de l'échantillon jusqu'à la date de transmission du dossier de paiement à la recette perception, en passant par les étapes de liquidation et de mandatement fait apparaître un délai moyen de 08 jours. La commission a noté deux cas extrêmes où le délai de mandement :

- concernant la première facture est de 164 jours, accroissant anormalement le nombre total de jours pour le mandement de toutes les factures de l'échantillon ;

- concernant la deuxième facture est de (-114) jours, réduisant sensiblement le nombre total de jours nécessaires pour le mandement de tout l'échantillon. Leur isolement fait passer le délai moyen de mandatement de la commune à 16 jours, délai plus réaliste. La commission n'a pu recueillir des explications sur ces cas extrêmes.

La norme n'est pas respectée.

Des diligences similaires à celles effectuées pour le délai de mandatement ont permis à la commission de déterminer, grâce au dateur, le délai de paiement au niveau du comptable.

Ainsi, de la date de réception du dossier à la date de paiement effectif de la dépense, il a été dégagé, pour l'échantillon, un délai moyen de 38 jours.

Ici aussi, deux cas extrêmes ont été identifiés. En ce qui les concerne, les délais de paiement sont de 60 jours et de 190 jours. Leur isolement ramène le délai moyen de paiement par le comptable à 10 jours. La norme est respectée.

Risque :

- Non-respect des délais contractuels d'exécution des projets ;
- Contentieux avec les attributaires des marchés ou bons de commandes

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il suive, depuis l'arrivée des factures à la mairie, l'exécution des opérations de mandatement y relatives et relance le C/SAF en cas de retard perceptible.

4.1.3 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constats :

La mairie tient un registre des engagements, un registre des mandats et un registre auxiliaire FADeC non spécialisé par nature.

Le registre est paraphé mais mal coté car son ouverture a eu lieu alors qu'il était déjà en cours d'utilisation.

Il ne renseigne pas sur la traçabilité des ressources et manque de lisibilité. En effet, il n'offre pas d'information sur le cumul des engagements ni sur le solde disponible. Sa contexture est inappropriée.

La comptabilité des matières est informatisée et l'inventaire du patrimoine, tel qu'il ressort de la comptabilité, est produit périodiquement et relié.

Risque :

Mauvaise comptabilisation des ressources transférées et de leur utilisation

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à l'ouverture effective d'un nouveau registre FADeC spécialisé par nature de ressources. Selon la période de réalisation de cette opération, il sera procédé à la reconstitution des ressources déjà transférées.

4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constats :

La mairie ne dispose pas d'un dossier par opération financée sur FADeC.

L'archivage manuel des dossiers est défectueux au point où les documents nécessaires à la réalisation de l'audit sont produits au compte gouttes et dans des délais préjudiciables au bon déroulement des travaux.

Le logiciel GBCO est fonctionnel et la comptabilité des matières est tenue.

Risque :

- Perte d'informations ;
- Soustraction frauduleuse d'éléments du patrimoine.

Recommandation :

- La PRMP devra instruire le responsable de son secrétariat en vue de la tenue d'un dossier par opération FADeC ;

- Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille au classement et à l'archivage corrects des dossiers au niveau de tous les services de la Mairie.

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 DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	377 412 629	377 412 629	345 321 885	223 041 814	223 041 814
SOLDES/RESTES		0	32 090 744	122 280 071	0
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		100%	91,50%	59,10%	59,10%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)		100%	91,50%	59,10%	59,10%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.

Constats :

Les statistiques relatives à la mise à la disposition de la commune des ressources en 2013 dans le cadre du FADeC sont appuyées des BTR attestant ainsi de la fiabilité des informations financières.

De l'exploitation des données contenues dans le tableau des ressources et emplois, il ressort les taux de consommation ci-après :

- Taux de consommation base engagement : 91,50% ;
- Taux de consommation base ordonnancement : 59,10% ;
- Taux de consommation base paiement : 59,10%.

Ces taux témoignent d'un niveau d'engagement acceptable mais non suivi d'une exécution des travaux qui se traduit par un taux de mandatement relativement faible.

Signalons que toutes les dépenses mandatées ont été payées, prouvant la disponibilité de trésorerie et le bon fonctionnement des services du comptable.

Risque :

Renchérissement des coûts des travaux

Recommandation :

Le Maire devra instruire Le SG afin qu'il veille à ce que les entreprises respectent les plans d'exécution contenus dans leurs offres à travers le suivi et contrôle exercé par le C/ST.

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 :

Après avoir réclamé les situations périodiques à produire par le Maire, la commission a constaté que :

- *le Maire n'a pas établi et envoyé à la tutelle le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ;*
- *le Maire n'a pas transmis à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre 2013, 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.*

Risques :

- Exécution de projets non inscrits sur FADeC ;
- Indisponibilité de statistiques sur l'exécution du PIP afin d'élaborer des prévisions réalistes pour l'année suivante

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire aux fins de la production à bonne date des documents périodiques susvisés.

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

4.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

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

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

Constat :

Le RP a connaissance des montants des ressources transférées à la commune pour la gestion 2013 et a fourni à la commission les BTR y relatifs.

Les références et montants des BTR sont retracés dans un registre, notamment, le registre FADeC.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

Constat :

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

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.2.3 Date de mise à disposition des BTR

Norme :

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

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

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

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

Constats :

Le respect des échéances de mise à disposition s'appréciera à deux niveaux :

- Au niveau des ressources du FADeC Non Affecté investissement : la mise à disposition des première, deuxième tranches a été faite par anticipation, soit respectivement, 10 et 5 jours avant l'échéance mais celle de la troisième tranche a accusé un retard de 48 jours. Il s'en dégage en moyenne 11 jours de retard.
- Au niveau des ressources du FADeC Affecté investissement : ces ressources ont été mises à disposition par le MEMP, le MS et le PSDCC dans les conditions ci-après :
 - Le MEMP avec un retard de 40 jours ;
 - Le MS avec un retard de 37 jours pour les infrastructures sanitaires et 75 jours pour le PPEA, soit en moyenne 56 jours ;
 - Le PSDCC avec 196 jours pour la tranche commune et 255 jours pour la tranche communauté, soit un retard moyen sensiblement égal à 8 mois.

Il apparaît donc que les ressources du FADeC Affecté ont été mises à disposition avec un retard considérable qui certainement justifie en partie le faible taux de mandatement de la commune. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater que les ressources du PSDCC qui représentent environ 23% des ressources FADeC transférées à la commune en 2013 sont rendues disponibles au 31 octobre et 31 décembre 2013.

Risque :

Non atteinte des objectifs annuels de développement par défaut de réalisation des infrastructures prévues.

Recommandation :

Prendre les dispositions requises au niveau central en vue du transfert à bonne date des ressources du FADeC affecté.

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 :

Tous les registres prescrits à la Recette-Perception sont ouverts. Leur examen montre qu'ils sont tenus à jour mais ils ne sont pas cotés et paraphés

Risque :

Non-sécurisation des écritures.

Recommandation :

Le RGF devra instruire le RFO afin qu'il veille à l'ouverture et à la tenue des documents et livres comptables conformément à la réglementation en vigueur.

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 :

Les mandats appuyés des pièces justificatives sont transmis au RP par bordereau. L'examen des dossiers de paiements relatifs à tous les projets de l'échantillon révèle que :

- tous les contrôles prescrits sont bien exécutés par le RP et les mentions appropriées portées sur les mandats, notamment, le "VU BON A PAYER" suivi de la date, sanctionnant un contrôle concluant ainsi que les références et la date du paiement.
- La durée moyenne de paiement des dépenses relatives aux projets de l'échantillon est de 9 jours.
- Le RP ne matérialise pas les dates de réception des dossiers de paiement en dehors des décharges datées qu'il porte dans le cahier de transmission de la mairie.

Risques :

- Contestations de date de dépôt de dossiers de paiement ;
- Non-mesure de performances.

Recommandation :

Le RFO devra instruire le RP aux fins de la détection contradictoire des dates de réception des dossiers de paiement par tout moyen fiable.

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).

Constat :

Le RP procède à un archivage manuel des dossiers. Ceux-ci sont classés par opération dans des armoires et transmis ensuite à la RGF pour acheminement à la Chambre des Comptes. Le logiciel utilisé est "W MONEY"

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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.

Constat :

Le RP ne produit pas d'informations sur l'exécution du FADeC à transmettre au RGF via le RF, en vue de leur acheminement au SP de la CONAFIL.

Risque :

Manque d'informations pour un suivi contradictoire de l'utilisation des ressources du FADeC.

Recommandation :

Le RGF devra instruire le RFO afin qu'il veille à la production régulière par le RP des informations sus mentionnées.

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 :

Toutes les réalisations sur financement FADeC réceptionnées provisoirement sont fonctionnelles.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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 :

C'est le C/ST qui contrôle les chantiers. Il n'élabore pas un rapport de suivi et de contrôle de chantier.

Risque : Non achèvement des projets dans les délais contractuels

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à ce que le suivi et contrôle exercé par le C/ST soit sanctionné par des rapports périodiques indiquant clairement si la planification des travaux mentionnée dans l'offre de l'entrepreneur est respectée. Dans le cas contraire, les mesures appropriées devront être prises automatiquement afin d'éviter les retards d'exécution.

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 :

La commission a visité cinq (5) infrastructures sur les neuf (9) que compte l'échantillon. Il s'agit de :

- Construction de quatre hangars au marché de Djigbé
- Travaux de construction de la clôture du Centre de Santé de Djigbé
- Construction de la maternité de Djigbé
- Achèvement des travaux de construction de modules de 3 classes avec bureau et magasin dans les EPP de Hondji, Djigbé et Akpamé
- Construction d'un module de latrines à 4 cabines à l'extérieur du marché de Djigbé

Parmi les infrastructures visitées :

- deux sont inachevées, il s'agit de la clôture du Centre de Santé de Djigbé et de la maternité de Djigbé. Des lettres de mise en demeure ont été adressées aux adjudicataires ;
- deux sont provisoirement réceptionnées à savoir les modules de 3 classes avec bureau et magasin dans les EPP de Hondji, Djigbé et Akpamé et le module de latrines à 4 cabines à l'extérieur du marché de Djigbé. Aucune malfaçon n'a été constatée et ces infrastructures sont toutes fonctionnelles.

Le chantier de construction de quatre hangars au marché de Djigbé a été abandonné et le contrat y relatif résilié.

Risque :

Non exécution des contrats marchés

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG pour que des dispositions nécessaires soient prises pour que les clauses incluses dans les contrats soient appliquées aux entrepreneurs indécis.

5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

Les ouvrages financés ou cofinancés 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 :

Aucune des infrastructures réceptionnées ne porte le marquage susceptible d'identifier sa source de financement.

Risque :

Manque de traçabilité

Recommandation :

Le Maire devra instruire le C/ST en vue de veiller au marquage systématique des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC.

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Après l'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune, il peut être affirmé sans réserve que toutes les vingt deux réalisations financées en 2013 sur FADeC Non Affecté investissement ont été inscrites dans le budget communal et dans le PAI 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 :

Ni le solde initial, ni le solde corrigé FADeC investissement de 2012 déterminés par la mairie et reportés sur 2013 ne concordent avec le solde du comptable qui s'établit à 43 557 445 francs, alors que le solde corrigé de l'ordonnateur est de 163 830 293 francs. D'où une différence de 120 272 848 francs. En dehors de cette situation qui mérite un rapprochement des deux comptabilités, il y a concordance de part et d'autre entre les points des ressources FADeC mises à disposition en 2013.

6.2.2 *Examen du tableau ressources et des emplois*

Opinion :

Toutes les ressources FADeC transférées au titre des dotations de 2013 ont été régulièrement prises en compte dans le tableau n°2 et tous les engagements de 2013 y figurent en emploi.

Sous réserve du report de crédits de 2012 sur 2013, le tableau n°2 de la commune de Dangbo, à notre avis, présente la situation réelle des ressources FADeC investissement et des emplois de la commune en 2013. La CONAFIL peut le considérer comme tel.

6.2.3 *Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne*

Opinion :

L'inexistence d'un manuel de procédures administratives et financières à la mairie de Dangbo constitue une faiblesse fondamentale du système de contrôle interne aggravée par l'insuffisante coordination des activités des services communaux par le SG, notamment en ce qui concerne les services en

charge des affaires financières, économiques et domaniales. Le système de gestion interne des dossiers administratifs ne respecte pas encore toutes les exigences de transparence requises et l'information du public à travers la mise à sa disposition de divers documents n'est pas encore organisée.

Dans ses relations avec l'organe de délibération, l'administration communale, à travers le Maire, rend compte de ses activités par écrit au Conseil Communal à chacune de ses sessions ordinaires. Mais force est de constater que ces comptes rendus manquent d'exhaustivité et les délibérations du Conseil Communal sur ces documents n'abordent aucun problème de fond, tels que les faibles taux de consommation des crédits et le non-respect des délais contractuels quant à la construction des infrastructures, voire les abandons de chantiers. A tout cela s'ajoutent l'absence d'existence juridique des commissions permanentes et leur non-fonctionnement.

Dans ses relations avec la tutelle, l'administration communale s'acquitte de l'essentiel de ses obligations qui doivent permettre au Préfet de contrôler ses actes de gestion.

Eu égard à tout ce qui précède, nous estimons que le système de contrôle interne de la commune n'est pas performant et la correction des différentes insuffisances relevées à divers niveaux s'impose.

6.2.4 Passation des marchés publics

Opinion :

Dans le cadre de la passation des marchés publics, tous les organes prévus par le CDMPDSP ont été mis en place. Mais de nombreuses faiblesses ont été constatées dans la mise en œuvre des procédures. Il s'agit, entre autres :

- De l'exécution de commande publique par la procédure de gré à gré en violation des dispositions des articles 49 et 51 alinéas 1 et 3 du CDMPDSP ;
- De l'inexistence d'un spécialiste dans la CPMP et de la non-mise en place de la sous-commission d'analyse et d'évaluation des offres à l'occasion des séances d'ouverture de plis ;
- Du non-respect des règles relatives à la publicité ouvrant la voie à des contentieux avec les soumissionnaires ;
- Du non-respect des délais de procédures faisant encourir des risques de renchérissement de coût pour dépassement du délai de validité des offres et des risques de litige avec les soumissionnaires pour non-respect des règles relatives à la notification de l'adjudication.

Au total, nous estimons que ces insuffisances entament considérablement la transparence des opérations de passation des marchés publics et

compromettent l'exécution des dépenses publiques dans le respect des critères d'économie, d'efficacité et d'efficience.

6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Les contrôles de régularité effectués par la commission sur les pièces justificatives des dépenses relatives aux projets de l'échantillon ont révélé quelques insuffisances relatives à la justification du service fait. Ce sont les cas, notamment :

- Des matériaux d'entretien et de réparation pour lesquels aucune preuve de réception de la part des bénéficiaires ne figure dans les pièces justificatives ;
- De l'aménagement de la piste TOVE-HETIN-SOTA dont la facture relative au deuxième décompte a été certifiée, liquidée et ordonnancée sous la pression du Conseil Communal sur la base d'un document signé de onze conseillers. Le Conseil Communal a obligé le Maire à exécuter cette dépense "sans service fait" réellement, pour un montant de 4 041 975 francs.

Eu égard à ce qui précède, la commission ne peut attester de la régularité de l'exécution des dépenses.

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

6.3.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

En raison de la nature des infrastructures réalisées et suite au contrôle physique que nous avons effectué, nous pouvons affirmer que les réalisations profitent aux populations et ont un impact positif sur leurs conditions de vie.

6.3.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

Une seule infrastructure sur les neuf de l'échantillon a été achevée dans le délai contractuel et deux ont été achevées avec un retard deux mois environ, d'où un taux d'achèvement de 33%. 5 infrastructures sur les 9 de l'échantillon, soit 56%, demeurent inachevés au 30 septembre 2014. Il a été noté 1 chantier abandonné sur les 9, soit 11% d'abandon. Si l'on sait que la plupart de ces projets concernent la satisfaction des besoins socio communautaires de base (construction de centres de santé, de salles de classe, de latrines, de pistes

rurales...), on comprend que tout retard d'exécution est non seulement préjudiciable aux intérêts des populations, mais également susceptible d'obérer les coûts de réalisation des infrastructures et engendre en dernier ressort un gaspillage des ressources financières de la commune.

En définitive, cette gestion des ressources communales manque d'efficacité et d'efficience. Quant à l'entretien des infrastructures, les efforts doivent être accrus dans ce sens afin de préserver leur durée d'utilisation normale.

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 67 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 ».

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° 10 : Note de performance de la commune au titre de la gestion 2013

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins ⁴	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	0	0	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard	Rempli	6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard	Rempli	4	
B- Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)	9	9	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour <ul style="list-style-type: none"> • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points) 	5	5	
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014.
C- Finances Locales¹					

Audit de la gestion des ressources du FADeC au titre de l'exercice 2013

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013²	Note obtenue	Observations
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	4,58%	4,58	Note calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	3,97%	3,97	Note 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	-39%	0	Note calculée par la CONAFIL.
Totaux	67			38,55	

Source : Résultats d'audit et compte administratif 2013 de la commune.

Tableau n°11 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Respecter les délais de convocation des sessions	Très bien	
2-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Bien	
3-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...	Faible	le Conseil Communal devra : <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place sans délai les commissions permanentes obligatoires conformément aux prescriptions légales pour une prise en compte responsable des questions de développement de la commune; - instruire les présidents élus des commissions aux fins d'un fonctionnement régulier des organes notamment, à travers le traitement diligent des dossiers et la soumission de leurs rapports et compte rendus au Conseil Communal en vue de l'exploitation des conclusions qui s'en dégagent.
4-	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	Bien	

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

	Recommandations²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
5-	La commission recommande que le plan de passation des marchés publics soit élaboré et publié en début d'année tel que recommandé par le nouveau code des marchés publics	Bien	
6-	Prendre les mesures en vue d'une répartition des tâches entre le Maire et des adjoints	Bien	
7-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	Faible	Le Maire devra prendre les dispositions nécessaires pour tenir mensuellement la réunion de municipalité
8-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PV datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)	Faible	Le Maire devra instruire le SG pour que chaque réunion de municipalité soit sanctionnée par un rapport
9-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC	Très bien	
10-	Doter le service des archives en matériel et équipements nécessaires à son bon fonctionnement	Faible	Le maire devra prendre toutes les dispositions nécessaires pour que la Division de l'Information, de la Communication et des Archives (DICA) en construction soit, dans les meilleurs, mis à la disposition du public.
11-	Envisager le recrutement d'agents qualifiés pour assurer le bon fonctionnement des services	Faible	Le Maire devra soit recruter un agent ayant le profil requis, soit procéder au renforcement des capacités du personnel existant.
12-	Systématiser la mise en place des sous-commissions d'analyse des offres et les rendre fonctionnelles	Faible	L'AC devra instruire le Président de la CPMP afin qu'à chaque séance d'ouverture de plis, il soit mis en place la sous-commission d'analyse et qu'un délai lui soit imparti pour la production de son rapport

	Recommandations²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
13-	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)	Passable	
14-	Mettre en place et rendre opérationnelles les commissions de réception des MP	Bien	
15-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les avis/DAO	Bien	
16-	Se conformer aux dispositions du code des MP en matière de commandes passées en dessous du seuil des MP	Bien	
17-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables	Bien	
18-	Rendre opérationnel, les commissions de réception des travaux	Bien	
19-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Bien	
20-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Faible	Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à l'ouverture effective d'un nouveau registre FADeC spécialisé par nature de ressources. Selon la période de réalisation de cette opération, il sera procédé à la reconstitution des ressources déjà transférées.
21-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)	Faible	La PRMP devra instruire le responsable de son secrétariat en vue de la tenue d'un dossier par opération financée sur FADeC.
22-	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements	Bien	

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
23-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP	Faible	Le Préfet devra instruire le Maire aux fins de la production à bonne date du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur - Le Préfet devra instruire le Maire aux fins de la production à bonne date du point d'exécution semestriel des projets PIP inscrits au budget.
24-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécutions dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	Faible	Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à ce que le suivi et contrôle exercé par le C/ST soit sanctionné par des rapports périodiques indiquant clairement si la planification des travaux mentionnée dans l'offre de l'entrepreneur est respectée. Dans le cas contraire, les mesures appropriées devront être prises automatiquement afin d'éviter les retards d'exécution.

Tableau n° 12 : Tableau récapitulatif des nouvelles recommandations de 2013*

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	rappeler aux conseillers les dispositions légales régissant l'absence des élus aux sessions en vue de leur mise en œuvre effective.	Le Président du Conseil Communal
2-	prendre les dispositions pour rétablir le SG dans la plénitude de l'exercice de son rôle de coordination des services communaux : <ul style="list-style-type: none"> - Vulgariser le schéma de circulation de l'information au niveau de tous les chefs de service de la mairie en général, et des chefs des services des Affaires financières, des Affaires domaniales, des Affaires économiques et du Service technique en particulier en insistant sur le rôle du SG ; - Rejeter tout document soumis à sa signature s'il n'est revêtu du visa du SG. 	Le Maire
3-	faire accélérer les travaux en cours pour mettre à la disposition du public une salle d'information bien aménagée.	Le Maire
4-	organiser annuellement une séance de reddition de compte en regroupant toutes les catégories socioprofessionnelles de la commune autour du conseil communal.	Le Maire
5-	instruire le SG pour que les dispositions nécessaires soient prises afin que les clauses incluses dans les contrats soient appliquées aux entrepreneurs indécis.	Le Maire
6-	instruire le C/ST afin qu'il veille au marquage systématique des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC.	Le Maire

* Les anciennes recommandations non mises en œuvre viennent compléter celles figurant dans le tableau des nouvelles recommandations de 2013.

CONCLUSION

Des travaux de la commission d'audit, il ressort qu'en dépit de la mise en œuvre d'une bonne partie des recommandations résultant de l'audit de 2012 par la commune de Dangbo, sa gestion recèle encore des insuffisances, tant au plan administratif, financier que comptable.

Au plan administratif, la Commune doit se conformer au texte prévoyant l'organigramme-type des communes, notamment, en érigeant en service, l'actuelle division en charge des archives et en dotant ce service des ressources de divers ordres nécessaires pour un archivage correct des documents. Le non-respect du circuit de l'information se traduisant par le non-enregistrement systématique du courrier à l'arrivée et sa non-affectation régulière dans certains cas, est préjudiciable à la mairie, en particulier dans le cadre des opérations de dépenses et de mesure de performance et constitue une entorse au respect de la hiérarchie. Le rétablissement du Secrétaire Général de la commune dans la plénitude de ses fonctions constituerait une avancée considérable dans le sens de la correction de ces insuffisances.

Au plan financier, le recrutement de personnel qualifié d'une part, et l'appropriation par les organes de passation des marchés des dispositions du code des marchés publics et délégation de services publics d'autre part, constituent des conditions sine qua non pour accroître le taux de consommation des ressources financières en général et des ressources FADeC en particulier et l'exécution des dépenses dans le respect du cadre réglementaire en vigueur en la matière. En outre, un suivi correct des chantiers assorti de rapports périodiques destinés à l'Autorité Contractante lui permettra de prendre en temps opportun les mesures idoines, non seulement pour éviter l'accumulation de ressources oisives, voire les abandons de chantiers, mais également de favoriser la mise en service à bonne date des infrastructures en vue de la satisfaction des besoins des populations.

Au plan comptable, le Secrétaire Général devra s'assurer du classement correct des pièces justificatives par le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques ainsi que du rapprochement périodique de la comptabilité de la Commune de celle tenue par la recette perception aux fins des ajustements nécessaires.

En outre, il urge de sécuriser le patrimoine de la commune par, entre autres, la mise en place et la tenue régulière de la comptabilité-matières appuyée de la réalisation régulière d'un inventaire annuel.

Au total, l'Exécutif communal gagnerait, pour l'amélioration de sa gestion, à mettre en place un comité de suivi de la mise en œuvre du plan d'actions qu'il aura élaboré. Ce comité devra adresser au Maire un rapport périodique assorti de suggestions.

Nous estimons que les insuffisances relevées par la Commission ne sont pas de nature à proposer une suspension des transferts de ressources du FADeC au profit de la commune de Dangbo.

Cotonou le, 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Virginie S. ADECHOKAN AÏKO

Fernand KINZO