

**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 DJOUGOU

SEPTEMBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	10
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013.....	10
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	11
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE.....	15
2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	17
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL	17
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION	18
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	18
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	19
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	20
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-.....	21
2.7 REDDITION DE COMPTE.....	22
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	23
3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	25
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	26
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	26
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics.....	26
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.....	27
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	28
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	28
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	29
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle.....	30
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres.....	31
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres	31
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	31
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO.....	32
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	32
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	33
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES.....	33
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés.....	33
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.	34
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	35
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	35
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants	37
4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	38
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR	38
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation.....	38
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses	38
4.1.3 Tenue correcte des registres	39
4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire.....	39
4.1.5 Niveau de consommation des ressources	40
4.1.6 Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC ..	41
4.2 AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	41

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

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'Equipeement
FiLoc	Finances Locales
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'Etat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (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)	3 966 km2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	181 895 habitants (RGPH 3)
	Pauvreté monétaire (INSAE)	31% (données SCRP 2011-2015 au niveau départemental Donga 2009) INSAE 2010 39,8 % INSAE 2011
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	21% (données SCRP 2011-2015 au niveau départemental Donga 2009) INSAE 2010 20,4% INSAE 2011
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	12
	Nombre de quartiers / villages	76
	Nombre de conseillers	29
	Chef lieu de la commune	Djougou
3	Contacts	
	<i>Contacts (fixe) :</i>	23 80 00 88 / 97 54 10 19
	<i>Email de la commune :</i>	<u>mairiedjougou@yahoo.fr</u>

INTRODUCTION

GENERALITES SUR LE FADeC

Conformément aux dispositions des articles 56, 57 et 58 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes, 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).

L'opérationnalisation de ce fonds, piloté et administrée par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)¹, rentre dans la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADeC) dont s'est dotée le Gouvernement du Bénin. Il se matérialise par l'inscription chaque année au Budget Général de l'Etat (les budgets des ministères sectoriels et du Ministère chargé de la Décentralisation), des lignes budgétaires destinée à être transférées aux communes pour appuyer leur fonctionnement et principalement pour financer les investissements locaux prévus dans les documents de planification communale adoptés par les Conseils Communaux.

Ces lignes budgétaires du Fonds, destinées à financer les investissements, sont alimentées par les ressources intérieures et les ressources extérieures et se traduisent par des allocations de dotations annuelles aux communes. Deux types de dotations financières sont transférées aux communes par le Fonds. Il s'agit des dotations non affectées provenant du Ministère chargé de la Décentralisation et des dotations affectées provenant des ministères sectoriels².

Le Fonds dispose d'un manuel de procédures adopté en 2008. Les ressources du FADeC sont gérées suivant les dispositions décrites dans ledit manuel et qui se basent sur les orientations, stratégies, politiques, les règles et procédures nationales en vigueur.

¹ La CONAFIL est une structure paritaire Etat-Communes, crée par décret n°2008-274 du 19 mai 2008. elle est composée de dix huit (18) membres dont neuf représentants de l'administration centrale et neuf (09) représentants des élus locaux au nombre desquels se trouve : trois (03) du Bureau de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et six (06)

² En 2009, le Conseil des Ministres a recommandé à tous les Ministères en général et à cinq Ministères pilotes de manière spécifique, ayant des compétences dévolues aux communes, de prévoir dans leur budget annuel pour compter de 2010, des ressources à transférer aux communes.

Aux termes de l'article 11 du décret portant création du FADeC, « Les communes et structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection générale des Affaires Administratives ».

La présente mission de d'audit de l'utilisation des ressources financières du FADeC concerne l'exercice budgétaire 2013.

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION D'AUDIT

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

De manière spécifique, le contrôle vise à :

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

METHODOLOGIE

Courant août 2014, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a mis sur pied vingt trois (23) commissions mixtes composées des Inspecteurs des Affaires Administratives et des Inspecteurs des Finances (ou personnes ressources agissant pour le compte de ces inspections) pour réaliser l'audit de la gestion des ressources du FADeC transférées aux Communes du Bénin au titre de l'exercice budgétaire 2013 ; ceci en application de l'article 11 du décret ci-dessus.

Cette mission d'audit du FADeC est composée de trois grandes phases, à savoir :

1. une phase préparatoire : elle a consisté en :
 - . des échanges techniques au sein du groupe de référence (IGF/IGAA/SP CONAFIL) pour l'actualisation des Termes de Références (TdR) et du référentiel de rapportage de la mission ;
 - . l'organisation par la CONAFIL dans les six (06) binômes de départements, des séances d'échanges et d'explication sur le remplissage des tableaux de suivi du FADeC 2013 qui servira d'intrant pour la mission d'audit du FADeC dans la commune ;
 - . la transmission à la commune d'une liste de documents à apprêter pour les auditeurs ;
 - . la mise à disposition des auditeurs, des données renseignées par la commune sur l'utilisation du FADeC 2013 et des réalisations effectuées.
2. une phase de terrain. D'une durée de neuf (09) jours dont sept (07) jours ouvrés, cette phase a été marquée par les investigations dans la Commune au niveau des services de l'ordonnateur (la Mairie) et du comptable de la commune (la Recette-Perception). Outre les travaux devant permettre d'apprécier l'état de fonctionnement des organes élus et de l'administration communale, ceux relatifs aux investigations sur l'exécution du FADeC ont porté sur les procédures de passation des marchés (échantillon de 10 contrats au plus signés en 2013) et exécution des commandes publiques (échantillon de 15 mandats payés en 2013), les procédures de gestion comptables et financières des ressources par l'ordonnateur et le comptable, la visite de quelques infrastructures (échantillon de 05 réalisations au moins) en vue d'apprécier la qualité des réalisations et le niveau de fonctionnalité des ouvrages réceptionnés à travers des constats visibles de malfaçons, notamment en ce qui concerne le gros œuvre.

Les travaux d'investigation ont pris en compte les transferts non affectés du MDGLAAT et ceux affectés des ministères sectoriels.

Cette étape a pris fin par l'organisation dans la commune, d'une séance de restitution des constats de l'audit.

La phase terrain de l'audit de la commune de Djougou s'est déroulée dans la commune du 27 août au 04 septembre 2014.

3. une phase de rédaction du rapport: La rédaction du rapport a démarré dans la commune. Ce rapport provisoire a servi de base pour la restitution effectuée dans la commune. Le rapport provisoire est transmis à la commune pour recueillir ces contre-observations appuyées des éléments et preuve de justification dans un délai

de dix (10) jours calendaires. Après l'intégration des contre-observations, le présent rapport (rapport définitif de mission d'audit) a été produit.

Par ailleurs, il importe de préciser que dans le cadre de l'accomplissement de la mission, il a été organisé (i) des entretiens avec le Maire et/ou les Adjointes au Maire, le Secrétaire Général de la Mairie et le Receveur-Percepteur, (ii) des séances de travail avec les Chefs de services (C/SAF, C/ST, C/SPDL) de la Mairie, les organes de passation et de contrôle des marchés publics et le Receveur-Percepteur de la Commune. Des vérifications sur place et sur pièces tant à la Mairie qu'à la Recette-Perception ont été effectuées suite à la collecte d'informations demandées (à travers divers tableaux renseignés par les services de la Mairie et de la Recette-Perception).

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 (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Report des transferts* (solde au 31/12/12)		395 461 987		
14/01/2013	Transfert PMIL gestion 2012	BTR 366 du 14/01/2013	37 658 046		
07/03/2013	Transfert 1ère T FADeC non Affecté	BTR 417 du 07/03/2013	98 273 865		
24/04/2013	Subvention frais d'entretien et de réparation des infrastructures des EMP et EPP	BTR 479 du 24/04/2013	46 833 000		
30/05/2013	FADeC-Investissement pour travaux de construction et d'équipement des EPP gestion 2013	BTR 583 du 30/05/2013	36 407 000		
10/06/2013	FADeC-Investissement non affecté 2ième T 2013	BTR 589 du 10/06/2013	131 031 820		
25/06/2013	Transfert de ressources FAST TRACT 2013	BTR 628 du 25/06/2013	87 000 000		
08/11/2013	FADeC-Investissement non affecté 3ième T 2013	BTR 734 du 08/11/2013	98 273 866		
08/11/2013	Transfert ressources à la Commune PSDCC	BTR 722 du 08/11/2013	25 995 536		
31/12/2013	Transfert ressources aux Communautés PSDCC	BTR 803 du 31/12/2013	60 000 000		
TOTAL			1 016 935 120		

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

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

L'ensemble de ces ressources (crédits reportés et nouvelles dotations) constituent pour une gestion, les crédits ouverts mis en exécution.

Constat :

Pour la gestion 2013, les crédits de transferts ouverts par la commune s'élèvent à **1 016 935 120 F CFA** dont 621.473.133 FCFA de nouvelles dotations et 395 461 987 FCFA de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations 2013 globalement, du FADeC non affecté particulièrement, les chiffres de la CONAFIL et ceux (la réalité) au niveau de la commune sont concordants. La norme est donc respectée.

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 projet	%
PDC/Budget	0	0%
PAI, PAD ou PAC/Budget	19	95%
Budget	1	5%
NON	0	0%
Totaux	20	100%

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

La commune élabore et adopte son plan de développement. A cet effet, les investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel

d'investissement qui est une déclinaison annuelle du programme de développement de la commune ».
(Cf. l'article 84 de la loi n° 97-029)

Constat :

Sur les vingt (20) projets effectivement exécutés dans la commune en 2013, dix neuf (19) ont été inscrits dans le PAI, PAD ou PAC/Budget du tableau N°2 soit 95% du total et un seul dans le budget de la commune. Les libellés des projets sont également cohérents avec les documents de planification communale. La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	34	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0%
Totaux	34	100%

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

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

Constat :

Au regard du tableau précédant, et des informations recueillies, il y a une très forte implication de la commune dans l'exécution des projets comme le montre les 100% mentionnés pour la maîtrise d'ouvrage communal dans le tableau précédent. La norme est respectée. Notons toutefois que la commune n'a pas fourni l'information pour l'ensemble des marchés en cours en 2013.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre de marchés / contrats	%
Exécution des travaux	3	8%
Réception provisoire	29	72%
Mise en service	0	0%
Levée des réserves/pré réception définitive	0	0%
Réception définitive	8	20%
TOTAUX	40	100%

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

72% des marchés en cours en 2013 soit 29 ont été provisoirement réceptionnés, 20% soit 8 ont connu une réception définitive et 3 seulement soit 8% sont en cours d'exécution. Notons toutefois que la commune n'a pas fourni l'information pour l'ensemble des marchés en cours en 2013.

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

Secteur	Montant	%
Educ. mat.& primaire	168 077 742	19%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	39 074 367	4%
Voirie urbaine	162 295 637	19%
Pistes rurales	59 111 390	7%
Eau potable & Energie	181 183 257	21%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%

Administration Locale	39 455 910	5%
Equipement marchands	159 891 856	18%
Urban.& aménagement	28 977 519	3%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	30 904 131	4%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
Totaux	868 971 809	100%

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Parmi les projets en cours en 2013, le secteur Eau potable et Energie vient en tête avec 21% du montant total engagé, suivi par les secteurs Education maternelle et primaire et de la Voirie urbaine (chacun 19 % du montant total engagé) et les Equipements marchands (18 % du montant total engagé). Ces quatre (04) secteurs totalisent 77% des investissements, en termes de montants engagés.

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	5	25%
Construction et équipement	3	15%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	6	30%
Etudes	1	5%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	4	20%
Entretien courant (fonctionnement)	1	5%
Autres fonctionnements	0	0%
Totaux	20	100%

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Les constructions nouvelles, les équipements, l'aménagement, la réhabilitation et la réfection des infrastructures ont occupé une part importante dans les réalisations de la

commune en 2013 en totalisant 90% des investissements réalisés sur financement FADeC.

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	OBSERVATIONS
1	Extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou	194 807 504	FADeC Non Affecté Investissement	
2	Extension du réseau de la SONEB de la ville de Djougou	19 997 132	FADeC Non Affecté Investissement	
3	Destruction de dépotoirs sauvages	15 874 123	FADeC non affecté Investissement	
4	Curage de caniveaux	15 030 008	FADeC non affecté Investissement	
5	Entretien courant des pistes	37 670 005	FADeC non affecté Investissement	
	TOTAUX			

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

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.

Constat :

La commission a relevé cinq (05) réalisations inéligibles ne faisant pas partie du domaine de compétence de la commune dont le projet d'extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou et du projet d'extension du réseau de la SONEB de la ville de Djougou.

Des explications fournies par les autorités communales, il ressort que la commune avait besoin d'attirer les investissements et de satisfaire les demandes de plus en plus

croissantes des populations que les sociétés d'Etat (SONEB et SBEE) n'arrivaient toujours pas à couvrir depuis plusieurs années. De plus l'accroissement démographique, l'urbanisation de plus en plus poussée de la ville et d'autres raisons non moins importantes ont conduit le conseil communal à prendre ses responsabilités à travers une délibération qui a d'ailleurs été approuvée par la tutelle.

Les autres projets du tableau ci-dessus sont inéligibles du fait de leur caractère d'entretien courant et d'absence d'élément d'investissement.

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)

Constat :

Les quatre (04) sessions ordinaires du conseil communal, ont été convoquées et tenues dans les délais prescrits par la loi ainsi que le témoignent les lettres de convocation des sessions et les PV de délibération présentés à la commission.

Les dates de tenue desdites sessions se présentent comme suit :

- première session ordinaire : convoquée le 19 mars et tenue les 26 et 27 mars 2013;
- deuxième session ordinaire : convoquée le 20 juin et tenue les 25, 26 et 27 juin 2013;
- troisième session ordinaire : convoquée le 18 septembre et tenue les 24, 25 et 26 septembre 2013;
- quatrième session (budgétaire) : convoquée le 20 novembre 2013 et tenue les 27, 28 et 29 novembre 2013.

La commission a observé que la convocation des réunions du CC est effectivement mentionnée au registre administratif et adressée aux conseillers par écrit, 3 jours au moins avant la réunion. La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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 :

Les P.V des sessions du conseil communal, sont disponibles et la commune procède à l'affichage des décisions du conseil communal à l'issue des sessions. Un relevé de présence et d'absence des conseillers communaux à chaque session est affiché à la Mairie tel que le prévoient les dispositions des articles 33 et 34 de la loi n° 97-029 et celles des articles 22 et 23 du décret n° 2001-414 portant organisation des communes en République du Bénin. Toutefois, il a été observé qu'à la 4^{ème} session ordinaire de 2013 destinée à l'adoption du budget primitif exercice 2014, (11) conseillers communaux sur les vingt neuf (29) que compte la commune, soit près de 38% étaient absents sans motifs et sans avoir donné de procuration.

Risque :

Vote d'un budget pas suffisamment discuté par l'ensemble des représentants élus de la population.

Recommandation :

La commission recommande à tous les conseillers communaux d'exercer effectivement leur mandat notamment par leur présence à toutes les sessions du conseil communal.

2.3 CONTRÔLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITÉ DE TUTELLE

Norme :

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

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

Constat :

La commission n'a pas eu connaissance de compte rendu écrit du Maire au conseil communal au cours de l'année 2013. L'analyse des PV ou comptes rendus des sessions n'a relevé aucun cas d'étude, ni d'adoption des activités du Maire par le conseil communal. Cependant, il est constaté que le Préfet a été destinataire des délibérations du conseil communal au cours de l'année 2013 au regard des différents bordereaux de transmissions.

Risque :

Gestion solitaire des affaires de la commune par le Maire du fait de l'absence de contrôle de ses actions par le conseil communal.

Recommandation :

La commission recommande au Maire d'élaborer des rapports écrits de ses activités et de les soumettre à l'analyse du conseil communal en guise de compte rendu.

2.4 EXERCICE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE SON RÔLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX

Norme :

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

Constat :

Dans son rôle de coordination, le SG tient une réunion avec les directeurs de la Mairie tous les lundis matins. Cette séance est destinée à la programmation des activités de la semaine pour chaque Directeur. Il prend connaissance de tous les courriers adressés au Maire et fait des propositions d'annotations. Il vise également tous les dossiers initiés par les Directeurs.

Par rapport à la tenue des sessions, le SG est le rapporteur des séances du conseil communal. Après chaque session, il rédige les comptes-rendus, les délibérations et les relevés de décisions.

Le SG est membre du comité d'élaboration du budget de la commune. Il est aussi membre du comité de pilotage de l'élaboration du PDC de la commune. De même, il supervise chaque année l'élaboration du plan d'action communal. La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

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

Constat :

Les trois (03) commissions permanentes obligatoires au regard de la loi ont été créées au niveau de la commune de Djougou suivant arrêté N°156/CD-SG-DAG-SA du 31/08/2010 portant création et composition des commissions permanentes du conseil communal de Djougou.

S'agissant de leur fonctionnement, au cours de l'année 2013, il est à noter que seule la commission des affaires domaniales et environnementales a tenu deux (02) réunions sanctionnées par des comptes-rendus écrits. La norme est partiellement respectée.

Risque :

- Absence d'études approfondies pour éclairer le conseil communal en vue de la prise de décisions pertinentes dans certains domaines spécialisés ;
- Non atteinte des objectifs assignés à la commune.

Recommandation :

La commission recommande au Maire et aux Présidents des commissions, de rendre fonctionnelles toutes les commissions permanentes du conseil communal de Djougou et de conditionner à l'avenir le paiement des primes aux différents membres par la production des rapports écrits des activités de leur commission.

2.6 RESPECT DES DÉLAIS LÉGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-

Norme :

Le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique (cf. article 28 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) Quant au budget supplémentaire ou collectif budgétaire, il doit être adopté, en tant que de besoin, avant le 1er novembre de l'exercice auquel il s'applique (Cf. article 16 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999)

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

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

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

Constat :

Le budget primitif 2013 a été voté le 29 novembre 2012 et approuvé par la tutelle par arrêté préfectoral 2013 n°6/033/P-SG-STCCD-DCLC du 26 février 2013 portant approbation du budget primitif gestion 2013 de la commune de Djougou. Le deuxième et dernier collectif budgétaire a été adopté le 25 septembre 2013 et approuvé par la tutelle suivant arrêté préfectoral n°6/188/P-SG-STCCD-DCLC du 23 octobre 2013. Quant au compte administratif 2013, il a été approuvé par arrêté préfectoral n°6/104/P-SG-STCCD-DCLC du 31/07/2014. La norme est respectée.

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 :

Tous les documents de gestion sont disponibles pour consultation par le public à la Mairie.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

Bonnes pratiques :

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

Constat :

La commune ne dispose pas d'un document écrit de reddition de compte annuelle. Toutefois, il existe des documents, brochures et CD prouvant que la Mairie a fait une reddition des comptes en fin de mandature. Il s'agit donc d'un simple bilan des réalisations faites à la fin du mandat du Maire et de son conseil.

Aux dires du SG, c'est à l'occasion de l'élaboration du plan d'investissement annuel de la commune (PAC) que le Maire invite les différentes composantes de la société y compris les ONG comme le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Paires (MAEP), SNA-ONG, CoVADES ONG) , les associations de développement, les services déconcentrés de l'Etat , les groupements de femmes pour leur présenter le point des activités menées au cours de l'année écoulée et les activités à réaliser durant l'année à venir.

Après chaque session du conseil communal, les organes de presse partenaires diffusent en français et en langues locales Dendi, Yom et Lokpa, la synthèse des débats et des principales décisions prises.

Risque :

Néant.

Recommandation :

Néant.

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. »

Constat :

Les différents organes de passation des marchés publics, ont été créés. Il s'agit respectivement de :

- La CCMP : créée par arrêté N°011/CD-SG-DI-SA du 11 avril 2012 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la cellule de contrôle des marchés publics ;
- la CPMP créée par arrêté N°01/CD-SG-DI-SA du 11 avril 2012 portant, attribution, organisation et fonctionnement de la commission de passation des marchés publics de la commune de Djougou;
- le SMP créé par arrêté N°1408/CD-SG-DST-SA du 21 juillet 2011, portant création, attribution, organisation et fonctionnement du secrétariat des marchés publics (SMP), de la commune de Djougou.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE FADeC	DE	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
1	Projet 1:Entretien courant des pistes	38 767 405	FADeC Affecté	Non	AO Restreint	Pistes rurales	Réception provisoire
2	Projet 2:Ouverture des voies dans la ville de Djougou	99 961 576	FADeC Affecté	Non		Voirie urbaine	Réception provisoire
3	Projet 3:Réhabilitation de bureaux d'arrondissement de Partago et de Onklou	13 923 830	FADeC Affecté	Non	Appel d'offre ouvert et cotation	Administration Locale	Réception provisoire
4	Projet 4:Construction d'infrastructures sanitaires	39 074 367	FADeC Affecté MS		Appel d'offre ouvert et cotation	Santé	Réception provisoire
5	Projet 5:Destruction de dépotoir sauvage	15 874 123	Cotation		Appel d'offre ouvert et cotation	Hygiène, assainissement de base	Réception définitive
6	Projet 7:Construire et équiper les modules de classes dans l'enseignement maternel et primaire	144 590 432	FADeC Affecté FCB et	FTI- et	Appel d'offre ouvert Cotation	Education Mat et primaire	Réception provisoire
7	Projet 8:Aménagement des voies urbaines	62 334 061	FADeC Affecté	Non	Appel d'offre ouvert et cotation	Voirie urbaine	Réception provisoire
8	Projet 10:Extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou	161 186 125	FADeC Affecté	Non	Appel d'offre ouvert et cotation	Eau potable et Energie	Réception provisoire
9	Projet 14:Construction d'infrastructures marchandes à Djougou	159 891 856	FADeC Affecté	Non	Appel d'offre ouvert	Equipement marchands	Réception provisoire
10	Projet 15:Aménagement du parking gros porteur	28 977 519	FADeC Affecté	Non PMIL	Appel d'offre ouvert et cotation	Urbanisme et aménagement	Réception provisoire

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné,

L'échantillon retenu est de dix (10) marchés sur les seize (16) effectivement réalisés par la commune en 2013 ; les autres étant constitués de marchés de contrôles techniques, études, suivis et autres non encore exécutés. Soit un taux d'échantillonnage réel de 62,5 %.

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)

Constat :

Le plan annuel de passation des marchés de la commune de Djougou pour l'année 2013 existe. Il a été publié dans le journal des marchés publics et est conforme au modèle adopté par l'ARMP. De même, la commission a observé que tous les projets exécutés ont été prévus dans ledit plan. La norme est respectée.

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)

Constat :

Les différents seuils fixés pour la passation des marchés publics ont été en général respectés pour les projets exécutés en 2013 et qui ont fait l'objet de vérification par la commission. La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

- *200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux*
- *80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services*
- *60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants*
- *40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.*
- *Suivant l'article 11 de la loi 2009-02, pour les montants de marchés dépassant les seuils ci-dessus « La DNCMP procède à la validation des DAO avant le lancement de l'appel à concurrence, accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des AC lorsque prévues par la réglementation, procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du PV d'attribution provisoire élaboré par la CPMP, procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation, à la validation des projets d'avenants, »*
- *Les dépenses publiques en dessous de ces seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle à priori des organes de contrôle des MP au sein de l'AC (article 12 du code des MP).*

Constat :

Tous les dossiers de passation des marchés sont déposés au secrétariat du Maire (personne responsable des MP), qui les transmet par bordereau à la CCMP. Après étude et validation, la CCMP donne une notification au maître d'ouvrage pour le lancement du DAO et un visa « BON A LANCER » ; ce qui permet au Maire de procéder à la signature dudit DAO. La commission a également pris connaissance de l'existence d'avis écrit par la CCMP. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constat :

En 2013, la commune de Djougou n'a passé aucun marché par la procédure de gré à gré.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

L'article 20 de la Loi 2009-02 stipule que les autorités contractantes sont tenues d'élaborer les plans prévisionnels annuels de passation des marchés. L'article 21 stipule que l'autorité contractante fait

connaître au public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des marchés, les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entend passer.

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

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

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

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

Constat :

La commune a élaboré son plan de passation des marchés publics et l'a transmis à la DNCMP. Les avis d'appel d'offres sont publiés dans le journal « Le Progrès » mais pas dans le journal des marchés publics. Aussi, les PV d'ouverture des offres et la liste de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture de plis existent. Les PV d'attribution provisoire ont été publiés et affichés à la Mairie et les soumissionnaires non retenus sont régulièrement informés par écrit avec notification des motifs de rejet de leur dossier.

Risque :

Exclusion de la commande publique des soumissionnaires potentiels dans le cadre de la passation des marchés publics.

Recommandation :

La commission recommande que les avis d'appels d'offres soient publiés dans le journal des marchés publics.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

*... Dans les procédures ouvertes et restreintes, le **délai de réception des candidatures ou des offres** ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP et à 45 jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60 du code des MP). La sous-commission d'analyse dès l'ouverture des plis, établit **un rapport d'analyse** dans un délai fixé lors de l'ouverture des plis par la CPMP compétente. Dans ce délai compatible avec le **délai de validité des offres** (90 jours à compter de la date de dépôt des soumissions) et qui ne saurait être supérieur à 15 jours, il doit être procédé, de manière strictement*

*confidentielle, à la vérification des pièces administratives, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement suivant des critères édictés par le DAO (article 78 du code des MP). L'Autorité Contractante observe un délai minimum de 15 jours suivant la date de communication des résultats et de réponse à la demande écrite de tout soumissionnaire écarté, avant de procéder à la **signature du marché** et de le soumettre à l'approbation des autorités compétentes (article 85 du code des MP). La **notification** consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine (article 92 du code des MP).*

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

Constat :

La commission a relevé d'importants retards dans la passation des marchés au niveau de la commune. La durée moyenne de la procédure, à compter de la date limite de dépôt des offres, est de 122,6 jours pour les 10 marchés de l'échantillon, ce qui est largement supérieur au maximum prévu par les dispositions légales qui est de 90 jours. Les retards les plus importants concernent, le marché d'extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou pour 459 jours, le marché relatif à l'entretien courant des pistes dans la commune de Djougou pour 171 jours, le marché de construction d'infrastructures marchandes à Djougou pour 127 jours et les marchés Aménagement du parking gros porteur et de construction d'infrastructures sanitaires ayant connu chacun 125 jours de retard. La norme n'est donc pas respectée.

Risque :Invalidité des offres, d'où reprise de la procédure entière **Recommandation** :La commission recommande au Maire de veiller à l'avenir à ce que les obstacles qui ont retardé la passation des marchés soient levés.

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).

Constat :

Tous les marchés ont été approuvés systématiquement par l'autorité de tutelle comme le témoignent les arrêtés d'approbation présentés à la commission. La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant

3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres

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

Norme :

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

- a- la référence de l'appel d'offres comprenant le numéro, l'identification de l'autorité contractante, l'objet du marché et la date de signature ;*
- b- la source de financement ;*
- c- le type d'appel d'offres ;*
- d- le ou les lieux où l'on peut consulter ou acheter le dossier d'appel d'offres ;*
- e- la qualification des candidats et les conditions d'acquisition du dossier d'appel d'offres ;*
- f- les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires ;*
- g- le lieu, la date et l'heure limites de dépôt ainsi que l'heure d'ouverture des offres ;*
- h- le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;*
- i- les conditions auxquelles doivent répondre les offres, notamment le montant de la caution de soumission ;*
- j- le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être attributaire en cas d'allotissement. »*

Constat :

Les informations essentielles sont contenues dans les avis d'appel d'offres vérifiés par la commission.

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 :

Les marchés passés par la commune de Djougou sont conformes aux DAO types élaborés par l'ARMP et mis à leur disposition depuis janvier 2013. La norme est 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 offres retenues sont toutes conformes aux critères prévus dans les DAO vérifiés par la commission. Les PV de dépouillement retracent tous, les informations contenues dans les offres des différents soumissionnaires. De même les garanties d'offres sont exigées et présentent dans les dossiers des soumissionnaires. La norme est 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 :

Les offres retenues sont toutes conformes aux critères prévus dans les DAO vérifiés par la commission. La commission a observé le respect des critères d'évaluation retenus dans les DAO vérifiés et n'a eu connaissance d'aucune disposition nouvelle prise lors de l'évaluation des offres. 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 :

Les PV d'attribution provisoires des marchés mentionnent tous les éléments indiqués par l'article 84 du CPMDSP pour les marchés vérifiés par la commission au titre de l'exercice 2013. La norme est 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)

Constat :

Tous les marchés exécutés en 2013 ayant fait l'objet de vérification par la commission ont été enregistrés au service des domaines et de l'enregistrement de la DGID avant leur mise en exécution. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques : Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait.

Norme :

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

Le Chef du service technique ou compétent vérifie la conformité des factures et attachements intermédiaires, PV de réception et les clauses contractuelles. Il certifie la facture/mémoire /décompte avec les mentions nécessaires. A l'issue du contrôle des calculs de liquidation des factures, mémoires ou décomptes, il est porté au verso de la facture la mention « vu et liquidé, la présente facture à la somme de ... imputation budgétaire (chapitre, article, etc.) »

Constat :

Les liasses de justification comportent les pièces suivantes : contrat de marché signé, approuvé et enregistré au service des domaines et de l'enregistrement, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception qui sont certifiés selon la forme requise. Les PV de remise de site, des attachements pour la prise en compte des décomptes introduits et de réception existent. Le C/ST signe les PV d'attachements et PV de réception joints au règlement des décomptes. Toutefois, la commission a observé que le C/SAF n'est pas signataire des différents attachements.

Interrogé sur la question, le C/ST a répondu que la non signature des PV d'attachement par le C/SAF s'explique par le fait qu'il ne s'agit que d'un travail technique ne relevant pas des attributions du service financier.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.

Norme :

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

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

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

Constat :

La Mairie de Djougou, n'a pas eu recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée en 2013. Mais elle a signé des marchés pour le suivi-contrôle de tous les projets d'infrastructures.

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)

Constat :

La commission a observé un retard dans l'exécution de la moitié des chantiers (50 %) de l'échantillon. Pour ces projets, le retard moyen est de 2 mois. Ce retard moyen est dû surtout aux marchés d'extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou pour 4,3 mois et au marché relatif à l'aménagement du parking gros porteur dont la durée de retard est de 2,4 mois.

Cependant, la commission à l'issue de la visite des infrastructures réalisées a observé que les ouvrages sont finalement réalisés et fonctionnels. Ils ne présentent aux yeux des auditeurs aucune malfaçon visible pouvant remettre en cause leur qualité.

Tableau n° 9 : Retard d'exécution des travaux su base de l'échantillon d'investigation

N°	N° d' ordre selon feuille 11	Désignation de la réalisation	Date de notificat° de l'adjudication / lettre de marché	Date Signature du marché	Délais effectifs de réalisation des travaux (en mois)	Durée retard d'exécution des travaux (en mois)
1	0	Entretien courant des pistes dans la commune de Djougou	16/09/2013	05/06/2013	1,9	
2	0	marché n°1710/CD/SG/DST- SC/SA du 21/12/12 relatif à l'ouverture des voies dans la ville de Djougou	09/11/2012	26/12/2012	1,0	
3	0	Réhabilitation de bureaux d'arrondissement de Partago et de Onklou	09/11/2012	26/12/2012	5,1	1,1
4	0	Destruction de dépotoir sauvage	13/09/2013	02/08/2013	0,3	
5	0	Construire et équiper les modules de classes dans l'enseignement maternel et primaire	13/09/2013	05/09/2013	3,1	
6	0	Aménagement des voies urbaines	18/09/2013	30/08/2013	1,4	
7	0	Extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou	24/09/2013	26/09/2013	9,3	4,3
8	0	Construction d'infrastructures marchandes à Djougou	02/08/2013	26/06/2013	8,0	1,0
9	0	Aménagement du parking gros porteur	04/04/2013	04/04/2013	5,4	2,4

10	0	Construction d'infrastructures sanitaires	04/04/2013	04/04/2013	6,2	1,2
		Durée moyenne de retard				2,0

Source : CONAFIL

Risque :

Le renchérissement des coûts de réalisation de l'ouvrage.

Recommandation :

La commission recommande au Maire de veiller à l'avenir à ce que les projets financés ou cofinancés sur FADeC soient réalisés dans les délais requis.

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 :

Il existe un seul avenant dans l'échantillon retenu par la commission. il s'agit du marché d'extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou pour un montant de 8.449.644 F CFA soit 5,24 % du coût total de ce marché, ce qui est inférieur au maximum de 20% du coût initial du marché prescrit par le code des marchés publics pour les avenants. La norme est respectée.

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 :

Les BTR ont été transmis par le RP à la Mairie et sont disponibles au niveau du C/SAF. De même, les ressources pour les engagements sont disponibles dans le registre FADeC qui est tenu à jour. La norme est respectée.

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.

Constat :

Le délai moyen de mandatement pour les marchés de l'échantillon est de 5,8 jours, ce qui est inférieur au délai donné par le Manuel des Procédures du FADeC. Le délai moyen de paiement s'établit à 17,4 jours. La norme du code des marchés publics,, à savoir 60 jours, est donc respectée.

Risque :

Néant

Recommandation :

Néant

4.1.3 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

Tous les registres prévus au MdP FADeC à l'exception de celui du patrimoine existent et sont ouverts, cotés et paraphés par le Maire. Ceux ouverts par la commune sont tenus à jour. La norme est partiellement respectée.

Risque :

Non maîtrise de la situation exacte du patrimoine et des biens immobiliers de la commune.

Recommandation :

La commission recommande au Maire de faire ouvrir et de tenir à jour le registre du patrimoine et d'inventaire des biens de la commune.

4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constat :

La commission a observé que le classement des pièces comptables et leur archivage est défectueux et très peu satisfaisant. Il est ouvert un dossier par opération financée sur les ressources du FADeC mais il n'est pas complet et à jour. En effet certaines

pièces d'un même dossier se retrouvent au niveau du CSAF et d'autres au niveau du CST.

Risque:

Pertes d'informations.

Recommandation:

La commission recommande qu'un dossier complet soit ouvert et tenu à jour par la Mairie pour chaque marché financé sur les ressources du FADeC tel que recommandé par le manuel de procédures du FADeC.

Elle recommande en outre que la Mairie soit dotée d'une salle d'archive équipée pour le rangement des documents budgétaires et comptables.

4.1.5 Niveau de consommation des ressources

Constat :

Tableau n° 10 : Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

DESIGNATIONS	TOTAL DES RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCES DES TRANSFERTS DÉJÀ MOBILISEES	ENGAGEMENTS (cf. total emploi du tableau 2)	MANDATEMENTS (cf. total mandaté du tableau 3)	PAIEMENTS (cf. total payé du tableau 4)
TOTAL	1 091 985 709	1 016 935 120	764 186 129	570 552 086	570 552 086
SOLDES/RESTES		75 050 589	252 748 991	193 634 043	-
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		93,13%	69,98%	52,25%	52,25%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			75,15%	56,11%	56,11%

L'analyse du tableau de suivi ressources-emplois montre que les informations financières sont concordantes avec celles du tableau sur le niveau d'exécution financière des ressources de transferts.

93,13% des montants attendus ont été effectivement transférés ; de ce montant, 75,15% ont été engagés et 56,11 % mandaté et payés.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Constat :

Selon le SG, la Mairie transmet périodiquement à la tutelle par bordereau, un point écrit de l'exécution des projets financés sur FADeC. Quant au SP de la CONAFIL, il reçoit du Maire le même point de l'exécution des opérations financées sur FADeC par courriers électroniques.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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 :

Il n'existe aucun registre FADeC tenu au niveau du receveur percepteur, mais il tient un registre qui retrace l'ensemble des opérations réalisées pour le compte de la commune. Toutefois, dès la réception des BTR, il informe le Maire en lui transmettant copie desdits BTR.

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 réception des BTR, le Receveur Percepteur informe le Maire de la disponibilité des ressources en lui transmettant 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 mise en place des fonds au niveau des RP sont de :

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

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

Constat :

Le tableau ci-dessous montre que seule la troisième tranche de transferts FADeC non affecté a connu un retard de 23 jours.

Quant au FADeC affecté Education maternelle et primaire, les transferts ont eu lieu le 24 avril 2013 pour la subvention du MEMP pour l'entretien et la réparation des EMP et EPP (donc avec 9 jours de retard), le 30 mai 2013 pour la dotation du MEMP pour la construction et l'équipement des EPP (45 jours de retard) et le 25 Juin pour la subvention du FAST-TRACK (71 jours de retard). L'échéance pour la mise à disposition des fonds FADeC affecté étant le 15 avril 2013.

Tableau n° 11 : Retard dans la mise à disposition des fonds

		1ere tranche	2ème tranche	3ème tranche
FADeC affecté	Date normale de transfert	15/03/2013	15/06/2013	15/10/2013
	Date de réalisation du transfert	07/03/2013	10/06/2013	08/11/2013
	Retard	Non	Non	23

Risque :

Faible consommation des crédits transférés

Recommandation :

La commission recommande à la CONAFIL de prendre les dispositions pour le transfert à temps des ressources à la commune de Djougou.

3.1.1. 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.

Constatation:

Le registre FADeC n'est pas tenu au niveau du receveur percepteur de Djougou; mais il tient un registre retraçant l'ensemble des mandats payés par sa recette.

Risque:

Non traçabilité des informations relatives aux FADeC.

Recommandation:

La commission recommande au RP de prendre les dispositions en vue de la tenue du registre FADeC comme le prévoit le manuel de procédures du FADeC.

4.2.4 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).

Constat :

Tous les contrôles nécessaires sont effectués avant paiement et les mandats rejetés sont motivés. Les dossiers n'ayant fait l'objet d'aucun rejet sont payés immédiatement en cas de disponibilité financière. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.5 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 :

L'archivage des dossiers est effectif et manuel au niveau du RP. Il existe des armoires de rangement et certains dossiers sensibles sont gardés au coffre-fort de la recette perception.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.6 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 :

Selon les déclarations des agents de la Mairie notamment du SG et du CSAF, les informations sur l'exécution du FADeC, accompagnées des autres informations relatives à l'exécution des dépenses de la recette perception sont élaborées et périodiquement transmises au RGF via le RF. Cependant, la commission n'a pu établir la preuve de leur transmission directe au aussi bien à la RGF, à la RF qu'à la CONAFIL.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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 :

Il n'existe aucune réalisation sur financement FADeC réceptionnée provisoirement et qui soit rendue non fonctionnelle. La norme est respectée.

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 :

Il existe des rapports de suivi et de contrôle de chantier par le bureau de contrôle recruté ou par le DST. Le DST tient un cahier de chantier dans lequel sont consignés les PV de visites de sites. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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.

Constat :

La commission a visité la voie Rue commissariat-mosquée Alpha Tamimou" dans la ville de Djougou, la construction d'infrastructures marchandes dans la ville de Djougou, lot CIM2 : le marchés relatif à la construction de trois (03) hangars, clôture et ouvrages d'assainissement au marché Rahana-Sinakpéra, les boutiques du petit marché YARA de Djougou, les travaux de construction des ouvrages d'accès et d'aménagement d'une aire de stationnement sur le parking gros porteurs dans la commune de Djougou, les ouvertures de voies dans la ville de Djougou, la maternité isolée de Djakpingou et le projet d'extension du réseau électrique BT dans quatre (04) localités de la commune de Djougou soit au total sept (7) réalisations. De ces visites il ressort que dans l'ensemble, les infrastructures réalisées sont fonctionnelles et en bon état. Leur utilité pour la population et leur pérennité sont certaines. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constat :

La plupart des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC portent les marques ou références facilitant leur identification. La norme est respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

De l'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune, la commission estime que la concordance entre les informations financières du CSAF et celles du RP est acceptable.

6.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

Opinion :

La commission au vue des informations fournies estime que la concordance entre les informations financières fournies par le receveur percepteur et celles du CSAF de la commune de Djougou sur la situation du FADeC au 2013 est acceptable.

6.2.2 Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

De l'analyse des informations fournies par la Mairie et la Recette Perception, et à l'issue des contrôles effectués sur l'échantillon retenu, la commission considère que la CONAFIL peut valablement exploiter les informations contenues dans le tableau des ressources et des emplois.

6.2.3 Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

Le système de contrôle interne de la commune de Djougou ainsi que la coordination des services aussi bien par le Maire que par le Secrétaire Général de la Mairie sont acceptables.

6.2.4 Passation des marchés publics

Opinion :

Le système de passation des marchés publics respecte pour l'essentiel les dispositions prescrites par le code de passation des marchés et des délégations de services publics.

6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

La commission n'a relevé aucune irrégularité significative dans l'exécution des dépenses communales au titre du FADeC 2013.

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

6.3.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

La commission considère que l'essentiel des ouvrages réalisés en 2013 par la commune profitera aux populations et aura un impact positif sur leurs conditions de vie.

6.3.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La commission à l'issue de ses investigations, pense que la commune de Djougou a fait assez d'efforts dans la réalisation, la gestion et l'entretien du patrimoine communal surtout dans la construction des infrastructures sociocommunautaires.

7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

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 locales³

Tableau n° 12 : Note de performance de la commune au titre de la gestion 2013

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins ⁴	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	1	1	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard	oui	6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard	oui	4	
B- Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points	oui	9	

³ 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.

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP		(Existence des rapports)			
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points)	Oui sauf le registre du patrimoine	4	
Disponibilité du point d'exécution du FADeC	3	Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.05.2014			La note sera donnée par la CONAFIL.
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Totaux	70				

Tableau n°13 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012, COMMUNE DE (Exemple)

	Recommandations ⁴	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Non mise en œuvre	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune
2-	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	Non mise en œuvre	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes
3-	Se conformer à l'organigramme type prévu par le Ministère en charge de la décentralisation	Non mise en œuvre	Se conformer à l'organigramme type prévu par le Ministère en charge de la décentralisation
4-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	Bien	
5-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PV datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)	Bien	
6-	Doter le service des archives en matériel et équipements nécessaires à son bon fonctionnement	Bien	
7-	Systématiser la mise en place des sous-commissions et d'analyse des offres et les rendre fonctionnelles	Très bien	
8-	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)	Non mise en œuvre	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)
9-	Mettre en place et rendre opérationnelles les commissions de réception des MP	Bien	
10-	Rendre fonctionnelle les cellules de contrôle des marchés publics	Très bien	

⁴ 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.

	Recommandations ⁴	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
11-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les avis/DAO	Bien	
12-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables	Bien	
13-	Soumettre systématiquement à l'approbation de la tutelle, les marchés et ceci, conformément aux dispositions légales	Très bien	
14-	Rendre opérationnel, les commissions de réception des travaux	Très Bien	
15-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle	Non mise en œuvre	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle
16-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP	Non mise en œuvre	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP
17-	Le RP devra veiller au contrôle de régularité et de légalité des pièces comptables	Bien	
18-	faire un effort de célérité dans la liquidation et le mandatement des dépenses	Bien	
19-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement comptable dans les délais requis	Bien	
20-	Renforcer le dispositif de suivi des chantiers afin d'éviter les cas de malfaçons ou de défectuosité des ouvrages	Bien	
21-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécutions dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	Bien	

Tableau n° 14 : Tableau récapitulatif des *nouvelles* recommandations de 2013

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	La commission recommande à tous les conseillers communaux d'exercer effectivement leur mandat notamment par leur présence à toutes les sessions du conseil communal.	Le Maire et le conseil communal
2-	La commission recommande au Maire d'élaborer des rapports écrits de ses activités et de les soumettre à l'analyse du conseil communal en guise de compte rendu.	Le Maire
3-	La commission recommande au Maire et aux Présidents de rendre fonctionnelles toutes les commissions permanentes du conseil communal de Djougou et de conditionner à l'avenir le paiement des primes aux différents membres par la production des rapports écrits de leurs activités.	Le Maire et tous les Présidents de commissions
4-	La commission recommande au Maire qu'au moins une séance annuelle de reddition soit organisée dans les arrondissements pour informer les populations sur les réalisations effectuées.	Le Maire
5-	La commission recommande que les avis d'appels d'offres soient publiés dans le journal des marchés publics.	Le Maire
6-	La commission recommande que les obstacles qui ont retardé la passation de plusieurs marchés en 2013 soient levés afin de rester dans la norme de 90 jours pour	Le Maire
7-	La commission recommande au Maire de faire ouvrir et de tenir à jour le registre du patrimoine.	Le Maire
8-	La commission recommande au Maire de veiller à l'avenir à ce que les projets financés ou cofinancés sur FADeC soient réalisés dans les délais requis.	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
9-	La commission recommande qu'un dossier complet soit ouvert et tenu à jour par la Mairie, pour chaque marché financé sur les ressources du FADeC tel que recommandé par le manuel de procédures du FADeC.	Le Maire et le Secrétaire Général de la Mairie
10-	La commission recommande à la CONAFIL de prendre les dispositions pour le transfert à temps des ressources à la commune de Djougou.	La CONAFIL
11-	La commission recommande au RP de prendre les dispositions en vue de la tenue du registre FADeC comme le prévoit le manuel de procédures du FADeC.	Le Receveur Percepteur

CONCLUSION

Somme toute, la commission peut conclure que les ressources financières transférées à la commune de Djougou en 2013 ont permis de faire des réalisations palpables et bénéfiques pour la population de la commune compte tenu de leur impact socio-économiques malgré le caractère inéligible de certaines d'entre elles..

En conséquence, les auditeurs estiment que la commune peut continuer par bénéficier des tranches suivantes de transferts du FADeC.

Rappelons que cinq (05) des réalisations faites sont inéligibles et les autorités communales ont pris l'engagement solennel de respecter à l'avenir les dispositions légales en la matière.

Au total, la commission a formulé huit (08) recommandations dont la mise en œuvre effective permettra d'améliorer la gestion des ressources allouées à la commune mais aussi les conditions de vie des populations à la base.

Cotonou le, 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Mala SANNI

Adamou ALIOU BANKA