

REPUBLICQUE DU BENIN
FRATERNITE- JUSTICE-TRAVAIL

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

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 LALO

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

0	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	12
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.....	19
2.3	CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	20
2.4	EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	21
2.5	EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	22
2.6	RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF.....	23
2.7	REDDITION DE COMPTE	24
2.8	EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	25
3	CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	28
3.1	RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	29
3.1.1	Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	29
3.1.2	Respect des seuils de passation des marchés publics	30
3.1.3	Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	30
3.1.4	Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	31
3.1.5	Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	32
3.1.6	Respect des délais des procédures.....	33
3.1.7	Approbation des marchés par la tutelle	35
3.1.8	Conformité et respect des critères de jugement des offres	36
3.1.8.1	Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	36
3.1.8.2	Conformité des DAO et marchés aux modèles types	37
3.1.8.3	Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	37
3.1.8.4	Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	38
3.1.8.5	Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	39
3.1.9	RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET CLAUSES CONTRACTUELLES.....	40
3.1.9.1	Enregistrement des contrats/marchés	40
3.1.9.2	Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques :	41
3.1.9.3	Recours à une maîtrise d'œuvre.....	42
3.1.9.4	Respect des délais contractuels.....	43
3.1.9.5	Respect des montants initiaux et gestion des avenants	43
4	GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	45
4.1	AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	45
4.1.1	Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	45
4.1.2	Délais d'exécution des dépenses.....	46
4.1.3	Tenue correcte des registres	46
4.1.4	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	47
4.1.5	Niveau de consommation des ressources	48
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC	49
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	50
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	50

4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	52
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR	52
4.2.4	Tenue correcte des registres	54
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	54
4.2.6	Archivage des documents.....	56
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	56
5	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	58
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	58
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	58
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	58
5.2.2	Constat de visite.	59
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	60
6	OPINIONS DES AUDITEURS	61
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	61
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	61
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	61
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	61
6.2.	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION	63
1-	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	64
ANNEXESERREUR ! SIGNET NON DEFINI.	

Liste des sigles

AC	Autorité Contractante
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTR	Bordereau de Transfert de Recettes
CC	Conseil Communal
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CMPDSP	Code des Marchés Publics et des Délégations des Services Publics
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
C/SAF	Chef Service des Affaires Financières
C/ST	Chef Service Technique
C/SPDL	Chef Service de la Planification et du Développement Local
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
FiLoc	Finances Locales
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'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 de LALO

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	Commune de LALO est limitée au NORD par les communes de KLOUEKANME et d'AGBAGNIZOUN, au SUD par la commune de BOPA, à l'EST par les communes de ZOGBODOMEY et de TOFFO de DOGBO et à l'OUEST par les communes de DOGBO et de TOVOKLIN
	Superficie (en Km ²)	432 KM2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	119080 habitants (RGPH4)
	Pauvreté monétaire (INSAE)	39,6
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	32,9
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	11
	Nombre de quartiers / villages	67
	Nombre de conseillers	19
	Chef lieu de la commune	LALO
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	<i>BP : 01 LALO 97014587/64783388 (SG)</i>
	Email de la commune :	Communelalo2002@yahoo.fr

Source : *Etabli sur la base des informations fournies par le secrétaire général de la Mairie*

INTRODUCTION

Par les ordres de mission n^{os} 1826 et 1827 /MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 /08/2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de Klouékanmè, de Lalo, de Toviklin et d'Aplahoué Au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Monsieur ZINZINDOHOUE Roland, Inspecteur Général des Finances ;**
- **RAPPORTEUR : Monsieur KLOUVI Léon, Inspecteur Général des Affaires Administratives.**

0.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour les périodes 2013 ;

- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- Vérifier la mise en œuvre des précédentes recommandations.

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

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

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

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.

La commission d'audit a séjourné dans la commune de LALO du 27 août au 5 septembre 2014.

METHODOLOGIE

0.2 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a eu des entretiens avec le Maire et ses adjoints de même qu'avec leurs collaborateurs à divers niveaux.

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

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

0.3 DÉROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTÉS

La mission dans la commune de LALO s'est déroulée avec :

Difficultés rencontrées , l'absence et l'indisponibilité des différents acteurs de la mairie .

➤ La présence et la disponibilité des différents responsables de la mairie

En effet lors du passage de la commission à la Mairie de LALO, le chef du service de l'information, de la communication des archives et de la documentation (SICAD) a été absent et la commission n'a pas pu obtenir des informations relevant de son domaine de compétence.

➤ La disponibilité des différents documents à fournir par la commune

A l'arrivée de la commission à la Mairie de LALO, les différents tableaux à remplir par la commune ainsi que les documents à mettre à sa disposition étaient apprêtés.

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

DATE <i>(sur BTR du RP)</i>	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES <i>(n°BTR)</i>	MONTANTS <i>(en F CFA)</i>	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Crédits reportés*		213.758.838	MDGLAAT ;MEMP; PMIL ;FASTRACK ; MS(PPEA)	
	FADeC non Affecté		172.837.798	MDGLAAT	
21/03/2013	1ère tranche (30%)	N°63	51.851.339	MDGLAAT	
19/06/2013	2ème tranche (40%)	N°172	69.135.119	MDGLAAT	
27/11/2013	3ème tranche (30%)	N°362	51.851.340	MDGLAAT	
21/03/2013	FADeC DIC		3.000.000	MDGLAAT	
21/03/2013	FADeC Affecté (PSDCC)		22.877.849	MDGLAAT	
22/05/2013	FADeC non Affecté (PSDCC)		60.000.000	MDGLAAT	
02/04/2014	FADeC non Affecté (PMIL)			MDGLAAT	Micro projet
23/05/2013	FADeC Affecté		21.945.000	MEMP entretien	
23/05/2013	FADeC Affecté		36.407.000	MEMP construction	
	FADeC Affecté		2.000.000		
	Elaboration de PHAC	N°141	2.000.000		
	FAIA/MAEP			36.890.092	MAEP (FAIA)
09/01/2014	1 ^{ère} tranche FAIA – MEMP Affecté	Chèque n°6623	25.823.064		
	TOTAL				

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

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

Constat :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune de LALO s'élèvent à 587.255.577 F CFA dont 373.496.739 F CFA de nouvelles dotations et 213.758.838 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 de LALO sont concordants. Mais, il conviendrait d'indiquer que la CONAFIL a noté au titre des crédits reportés le montant de 213.234.838 F CFA alors qu'au niveau de la commune le montant retenu au titre des crédits reportés en 2013 est de 213.758.838 F CFA et la différence qui se dégage est donc de 524.000 F CFA.

Risque :

Planification et budgétisation irréalistes

Recommandations :

Les services techniques compétents de la Mairie doivent s'assurer de disposer de données réelles et fiables en vue d'une bonne planification de la consommation des ressources FADeC

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

Tableau 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	23	100%
PAI, PAD ou PAC/Budget	0	0%
Budget	0	0%
NON	0	0%
Totaux	23	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

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

Constat :

La commune de LALO dispose d'un plan de développement communal pour le période de 2011 à 2015 et les investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune sont compatibles avec le programme annuel de développement (PAD).

Le PAD 2013 a été élaboré et adopté par le conseil communal le 24 décembre 2013 après l'adoption du budget de la commune de LALO. Cette pratique ne permet pas au conseil communal de se prononcer par rapport à des objectifs planifiés et la réalisation des objectifs de développement dans ces conditions s'opère donc à vue.

La commission d'audit n'a pas pu vérifier l'existence de tous les documents de planification parce qu'ils n'ont pas été tous produits. En effet, le chef du service du Développement Local de la planification et de la coopération Décentralisée a indiqué que le PAD étant en fait le PAI. La vérification de la cohérence des infrastructures avec les documents de planification est satisfaisante mais la cohérence des montants n'a pas pu être vérifiée.

Le niveau de planification des infrastructures est suffisant et le taux de réalisation par rapport au PAD est de 30% selon les estimations du rapport

d'évaluation produit par le Chef du Service du Développement Local de la Planification et de la Coopération Décentralisée.

Risque :

Faiblesse de l'impulsion des actions de développement.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à l'amélioration du taux de réalisation des actions inscrites au PAD.

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	23	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0%
Totaux	23	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Norme :

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

Constat :

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 sont effectives. Par rapport précisément au FADeC affecté des ministères sectoriels le rôle dévolu à l'institution communale sur son territoire est reconnu.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours	03	13%
Exécution en cours	05	21,74%
Réception provisoire	09	39%
Réception définitive	00	0%
Travaux dont la procédure n'a pas encore commencé	06	26,26%
TOTAUX	23	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Le niveau des réalisations au titre de l'exercice 2013 est de l'ordre de 39% pour les travaux pour lesquels la réception provisoire a déjà eu lieu et pour les travaux dont la procédure n'a pas encore commencé le taux est de 26,26%. Pour les réalisations dont l'exécution est en cours le taux est de 21,74% et pour les réalisations dont les procédures de passation de marchés sont en cours ce taux est de 13%.

Les contrôles des marchés publics sont assurés par la cellule communale de contrôle des marchés publics.

Tableau 5 : Répartition par secteur des réalisations sur financement FADeC

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	10	43,5%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	0	0%
Voirie urbaine	2	8,7%
Pistes rurales	1	4,35%
Eau potable & Energie	2	8,7%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	2	8,7%
Communic. & NTIC	1	4,35%
Environn., changement climat.	1	4,35%
Administration Locale	3	13%
Equipement marchands	0	0%
Urban.& aménagement	0	0%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	0	
Autres (Protection sociale, ...)	1	4,35%
Totaux	23	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

La commune de LALO a investi prioritairement dans l'éducation maternelle et primaire, dans l'administration locale, dans la voirie urbaine, dans la jeunesse et les sports et dans les pistes rurales.

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	7	30,7%
Construction et équipement	01	4,3%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	03	13%
Etudes	0	0%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	6	26%
Entretien courant (fonctionnement)	6	26%
Autres fonctionnements		
Totaux	23	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Les natures des réalisations au titre du FADeC dans la commune de LALO au cours de la gestion 2013 sont de 30,7% pour les constructions, de 26% pour l'équipement et l'entretien courant, de 13% pour l'aménagement, la réhabilitation et la réfection et de 4,3% pour l'équipement.

Au niveau de la commune de LALO, l'effort le plus important a été réalisé dans le secteur de la construction.

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
	NEANT			

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 :

Dans la commune de LALO, il n'a été enregistré aucune dépense inéligible sur FADeC au titre de l'exercice 2013.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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 :

Le Conseil Communal de Lalo s'est réuni quatre fois en sessions ordinaires au cours de l'exercice 2013. Il s'agit de :

-la première session ordinaire convoquée le 22 mars 2013, s'est tenue les 26, 27 et 28 mars 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués dix-sept étaient présents le premier jour, le deuxième jour seize conseillers étaient présents et le troisième jour quatorze conseillers étaient présents.

-la deuxième session ordinaire convoquée le 17 juin 2013, s'est tenue, les 20,21 et 22 juin 2013. Tous les conseillers étaient présents.

-la troisième session ordinaire convoquée le 23 septembre 2013, s'est tenue les 25, 26 et 27 septembre 2013. Sur dix-neuf conseillers, seize étaient présents et trois conseillers étaient absents;

-la quatrième session ordinaire convoquée le 22 novembre 2013, s'est tenue les 26,27 et 28 novembre 2013. Sur dix-neuf conseillers dix-sept étaient présents, deux conseillers étaient absents.

Mais il est à noter qu'il un registre spécifique pour la convocation des sessions du conseil communal.

Par ailleurs, le Conseil Communal de LALO a tenu six sessions extraordinaires. Il s'agit de :

- la première session extraordinaire convoquée le 8 janvier 2013, s'est tenue le 9 janvier 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués quatorze étaient présents, cinq conseillers étaient absents.
- la deuxième session extraordinaire convoquée le 21 février 2013, s'est tenue le 25 et 26 février 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués, dix-sept étaient présents, deux conseillers étaient absents ;
- la troisième session extraordinaire convoquée le 28 mai 2013, s'est tenue le 31 mai 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués quinze étaient présents, quatre conseillers étaient absents.
- la quatrième session extraordinaire convoquée le 9 juillet 2013, s'est tenue le 11 juillet 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués, seize étaient présents, trois conseillers étaient absents ;
- la cinquième session extraordinaire convoquée le 28 novembre 2013, s'est tenue le 2 et 3 décembre 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués seize étaient présents, trois conseillers étaient absents.
- la sixième session extraordinaire convoquée le 27 décembre 2013, s'est tenue le 31 décembre 2013. Sur dix-neuf conseillers convoqués, dix-sept étaient présents, deux conseillers étaient absents.

Le délai légal de trois jours à observer entre la date de convocation aux sessions du conseil communal et la tenue des sessions est respecté au niveau de la Mairie de LALO.

Les preuves relatives aux délibérations du conseil communal, des comptes rendus de sessions, la liste de présence ont été fournies à la commission d'audit.

Il n'a pas été présenté à la commission d'audit malgré les demandes répétées la liste des conseillers absents aux différentes sessions du conseil communal.

Au total, la commune de Lalo au cours de la gestion 2013 a organisé quatre sessions ordinaires et six sessions extraordinaires.

Risque :

Faible contexte de redevabilité de certains conseillers

Recommandation :

Le secrétaire général de la Mairie devra prendre les dispositions pour :

- établir la liste des conseillers absents aux sessions du conseil communal qui est à afficher;

- instaurer un registre spécifique pour les convocations aux sessions du conseil communal.

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 :

Le secrétaire général de la Mairie, secrétaire de séance dresse un procès-verbal ou un compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions signé du Maire et du secrétaire de séance devra être affiché à la Mairie ainsi qu'un relevé des absences. Mais à la vérification, aucun relevé des décisions du conseil communal notamment de la dernière session n'était affiché au tableau d'affichage accessible au public mais qui était dans un état délabré.

Interpellé le secrétaire général de la Mairie a reconnu qu'il n'est pas établi de relevé de décisions de session du conseil communal.

Toute personne qui le désire a le droit de consulter sur place à la Mairie les procès-verbaux des délibérations du conseil communal.

Risque :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes

Recommandation :

Le Maire devra veiller à l'affichage des délibérations 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 :

En principe, 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. La commission d'audit n'a retrouvé qu'un seul compte rendu trimestriel des activités du Maire au titre premier trimestre 2013.

Il n'y a pas un point de l'ordre du jour réservé aux activités du Maire entre deux sessions. L'autorité de tutelle est destinataire des délibérations des conseils communaux.

Risque :

Sous-information et absence de contrôle du conseil communal sur les activités du maire

Recommandation :

Le Maire devra veiller à, produire à chaque session du conseil communal un compte rendu écrit de ses activités et ce compte rendu doit être inscrit au premier point de l'ordre du jour de la session du conseil communal.

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 :

Le Maire a nommé Monsieur Vincent DAYOU depuis le 30 octobre 2006, cadre de conception de grade A3-4, Secrétaire Général de la Mairie de LALO, qui l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Le Secrétaire Général de la Mairie de LALO est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement mais de son avis certains services communaux échapperaient à son contrôle. Mais, des vérifications faites par nos soins sur un échantillon très représentatif des éléments du circuit administratif a permis de confirmer ces informations selon lesquelles le rôle de coordination du secrétaire général de la Mairie souffrirait de quelques insuffisances mineures.

Le secrétaire général tiendrait des réunions périodiques avec les chefs des services communaux. Mais la commission d'audit n'a pu avoir des preuves desdites réunions périodiques. Elle en a tiré comme conclusion que le secrétaire général de la Mairie ne tient pas de réunions périodiques avec les chefs de services communaux.

Risque :

Faiblesse du contrôle interne.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à consolider le rôle de coordination de tous les services communaux par le secrétaire général de la Mairie.

Le secrétaire général de la Mairie devra veiller à tenir les réunions périodiques avec les chefs de services communaux.

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 commissions communales permanentes sont :

- la commission des affaires économiques et financières ;
- la commission des affaires domaniales et environnementales ;
- la commission des affaires culturelles et sociales.

Ces trois commissions ont été créées par délibération du conseil communal n°65/14/CCL du 30 septembre 2008.

La commission d'audit n'a pu disposer d'aucun compte rendu des travaux des commissions communales permanentes. Elle en a déduit que les commissions communales permanentes ne sont pas fonctionnelles à la Mairie de LALO.

Risque :

Prise de décisions hâtives et peu judicieuse.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à rendre fonctionnelles les commissions permanentes

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 de la commune de LALO au titre de l'exercice 2013 a été adopté le 27 Février 2013. La date limite du 31 mars 2013 pour l'adoption du budget primitif a donc été respectée.

Le collectif budgétaire de 2013 a été adopté le 26 septembre 2013. La date limite du 1^{er} novembre 2013 pour l'adoption du collectif a donc été respectée.

Le compte administratif 2013 a été adopté le 26 juin 2014.

La date limite du 1^{er} juillet de l'exercice en cours pour l'adoption du compte administratif a donc été respectée.

Le budget primitif a été transmis à l'autorité de tutelle le 4 mars 2013.

Le compte administratif appuyé du compte de gestion ont été transmis à l'autorité de tutelle le 11 juillet 2014.

Le collectif budgétaire a été transmis à l'autorité de tutelle le 2 octobre 2013.

Le compte administratif et le budget communal approuvés par l'autorité de tutelle restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public au

niveau du Service de l'Information de la Communication des Archives et de la Documentation (SICAD).

Aucun retard n'a été observé dans les délais d'adoption des différents documents budgétaires et comptables au cours de la gestion 2013.

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 :

Les 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. La liste des documents disponibles au niveau du SICAD n'a pas pu être dressé en raison de l'absence du chef du service de l'information, de la communication des archives et de la documentation au passage de la commission d'audit.

Risque : Sous information des populations

Recommandation :

Le secrétaire général de la Mairie devra veiller à une bonne circulation de l'information entre le conseil communal et le public.

Bonnes pratiques :

La reddition de compte consiste en partie à rendre compte de l'exercice d'une responsabilité, de sa mise en œuvre. Il ne peut être possible que dans la volonté des décideurs de créer des espaces adéquats en vue d'une expression

plus libre et plus participative des citoyens au développement local. Les audiences publiques consistent l'une des espaces de reddition publique (Cf. guide de reddition communale) :

Constat :

Le Maire n'a organisé aucune reddition de compte au cours de l'exercice 2013. Par contre il a organisé au titre de l'exercice 2013 une seule séance de reddition de compte autour de la planification et des réalisations sur le FADeC le 21 mars 2014, avec l'appui de la Cellule de Participation Citoyenne de l'ONG ALCREER et des représentants de la Coopération Suisse.

La commission a pu disposer du procès-verbal et de la liste de présence de cette séance de reddition publique de compte pour apprécier la qualité des participants à ladite séance.

Risque :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à organiser une séance de reddition publique de compte au moins une fois dans l'année.

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 :

Au niveau de la commune de Lalo, la commission d'audit a noté au cours de l'exercice 2013, la création des organes qui suivent en matière de passation des marchés publics. Il s'agit de :

- l'arrêté 2013 n°65/14/MCL/SG/SAG-SAF-ST du 23 octobre 2013 portant nomination des membres de la commission communale de passation des marchés publics de la commune de LALO ;
- l'arrêté 2013 n°65/15/ MCL/SG/SAG-SAF-ST du 23 octobre 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la cellule communale de contrôle des marchés publics de la commune de LALO ;
- l'arrêté 2013 n°65/16/ MCL/SG/SAG-SAF-ST du 23 octobre 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du secrétariat des marchés publics de la commune de LALO.

La commission d'audit a noté la présence d'un spécialiste de passation des marchés publics au niveau des organes de passation des marchés publics. Il n'est pas tenu un fichier des marchés.

Les compétences requises sont disponibles au niveau des organes de passation des marchés.

Les rapports des travaux de la commission de passation des marchés publics et de la cellule de contrôle des marchés publics sont disponibles.

Risque :

Défaut de visibilité et de mémoire administrative au niveau des marchés publics.

Recommandation :

Le secrétariat de la PRMP de la Mairie de Lalo devra tenir un fichier des marchés publics.

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

Sur une liste de 23 projets inscrits au PAD 2013 de la commune de LALO, la commission d'audit a retenu un échantillon de huit projets qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Tableau 6 : Echantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
01	Travaux de réfection de six salles de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP Sowanouhoué	8 324 000	FADeC Affecté MEMP	Demande de cotation	MEMP	Réceptionné
02	Construction d'un terrain de hand ball et acquisition de maillots au profit de la commune de LALO LALO (centre)	4 000 000	FADeC non affecté	Demande de cotation	Enseignement secondaire	Réceptionné
03	Construction d'un bâtiment administratif servant de logement au RP de LALO	36 790 148	FADeC non affecté	Appel d'offre ouvert	Administration locale	Réceptionné
04	Travaux complémentaires dans le cadre de la réfection de certains bureaux de la Marie et de la salle polyvalente	29 824 744	FADeC non affecté	AOO	Administration Locale	Réceptionné
05	Entretien courant des pistes de Hlassamé et consorts	30.603.065	FADeC non affecté	Consultation Restreinte	Pistes rurales	50%
06	Acquisition de mobiliers de bureaux	3.590.000	FADeC Non Affecté	Demande de cotation	Administration locale	Réceptionné
07	Configuration et activation des options interface avec le logiciel Wmoney avec le trésor public ainsi que quelques mises à jour du logiciel GBCO	200.000	FADeC/ DIC	Gré à gré	Administration locale	Réceptionné
08	Construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP de KIGNINNOUHOUE dans l'Arrondissement de d'ADOUNKANDJI	13.830.946	FADeC non affecté	AOO	Education MEMP	Réceptionné

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné,

Source : Extrait des données de la Commune

Sur 23 projets inscrits au PAD 2013, la commission d'audit a constitué un échantillon de huit réalisations soit un taux d'échantillonnage de 34,78%.

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 prévisionnel de passation des marchés publics et le plan de passation des marchés publics pour l'exercice 2013 ne sont pas disponibles à la Mairie de LALO.

Interpellé sur cette anomalie le chef du service technique de la Mairie a déclaré avoir élaboré le projet du plan prévisionnel des marchés publics au titre de 2013 à l'attention des structures communales compétentes mais qu'il n'aurait jamais eu le retour dudit document.

La commission d'audit n'a pas pu avoir la preuve de ladite transmission.

Risque :

Défaut de visibilité des actions à entreprendre sur le plan des réalisations notamment celles sur financement FADeC.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à la production du plan prévisionnel de passation des marchés publics et du plan de passation des marchés publics conformément à la réglementation.

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 seuils de passation des marchés publics ont toujours été respectés au niveau de la commune de LALO.

Pour confirmer cet état de chose, les membres de la commission d'audit ont consulté au hasard certains marchés publics de la gestion 2013 et il est apparu que le seuil de passation des marchés publics a toujours été respecté.

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 :

Les seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics ont toujours été respectés et par conséquent aucun dossier de marché n'a été envoyé à l'appréciation de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

La commission a pu vérifier que les dossiers de passation de marché ont été transmis par bordereau à la cellule de contrôle des marchés publics et cette dernière a produit des rapports sur chaque dossier transmis.

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 :

Au cours de l'exercice 2013, aucun marché de gré à gré n'a été signé au niveau de la commune de LALO.

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 :

Au niveau de la commune de LALO aucune disposition n'a été prise par l'Autorité Contractante pour l'élaboration d'un plan de passation des marchés publics pour faire connaître au public en début d'année budgétaire au moyen d'un avis général de passation des marchés les caractéristiques essentielles des marchés à passer au cours de la gestion 2013.

Au niveau de la Mairie de LALO, la publication des DAO se fait uniquement par le biais des Radios locales. Il s'agit de :

- la Radio de LALO ;
- la radio couffo FM.
- la Radio de ZOGBODOME.

La vérification des publications des dossiers d'appel d'offres faites sur les radios locales a été confirmée.

La commission d'audit a noté l'existence de procès-verbaux d'ouverture des offres et la liste de présence des parties prenantes. Aucun changement de la date et de l'heure d'ouverture des plis n'a été constaté.

Les soumissionnaires non retenus ne sont pas informés par écrit et le procès-verbal d'attribution provisoire n'est pas publié par un affichage.

Risque :

Non respect des droits des soumissionnaires

Recommandation :

Le secrétaire général de la Mairie de Lalo devra veiller à la publication des marchés publics dans les journaux de caractère national.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

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

85 du code des MP). La **notification** consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine (article 92 du code des MP).

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

Constat :

En ce qui concerne tous les dossiers de passation des marchés publics de l'échantillon choisi, la commission d'audit a noté que le délai de réception des candidatures ou des offres n'a jamais excédé les trente jours.

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, ce délai est compatible avec le délai de validité des offres.

A l'analyse des offres les vérifications suivantes sont faites :

- de la présence des pièces demandées dans le DAO ;
- de la conformité et de la validité des pièces de mandées dans le DAO ;
- de la conformité entre les quantités prévues au DAO et celles des soumissionnaires ;
- de la conformité entre les prix unitaires en chiffres et ceux en lettres ;
- des calculs horizontaux et verticaux ;
- du tableau de classement des offres ;
- du procès-verbal de l'attribution des résultats de l'évaluation des offres ;

Les offres sont ouvertes en présence des représentants des soumissionnaires présents.

Les soumissionnaires écartés ne reçoivent pas une lettre de notification.

De l'avis du chef du service technique de la Mairie, l'Autorité Contractante étant le président de la commission communale de passation des marchés publics, elle serait informée des résultats des travaux pour avoir pris part auxdits travaux.

A l'issue des travaux de dépouillement des offres, l'adjudicataire provisoire reçoit une notification pour l'informer et dans un délai de 72 heures, il répond pour confirmer son accord.

Suite à cette réponse de l'adjudicataire provisoire, il est tenu une séance de négociation et de conclusion du contrat et la signature du contrat intervient pour formaliser l'entente ainsi obtenue.

La séance de négociation est surtout utile en cas de dépassement de la proposition de l'adjudicataire par rapport aux prévisions budgétaires.

La commission d'audit n'a eu aucune preuve de la publication de l'attribution provisoire des marchés ni de preuve de notification à l'adjudicataire définitif des contrats de marchés.

L'exploitation des informations du dateur permet d'indiquer :

- que le délai moyen de mandatement n'excède pas dix jours ;
- que la plus forte durée moyenne totale de paiement (ordonnateur + comptable) est de soixante-dix jours ;
- que la durée maximale de retard d'exécution des travaux est de quatre mois dix jours.

Risque :

Défaut de transparence dans la procédure de passation des marchés publics

Recommandation :

Le Maire devra veiller à la publication de l'attribution provisoire des marchés de même qu'à la notification à l'adjudicataire définitif des contrats de marchés.

3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle

Norme :

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

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

Constat :

Dans le cadre de l'approbation des marchés par la tutelle les contrats signés sont envoyés à la Préfecture avec bordereau. La tutelle demande parfois des informations complémentaires ou dans certains cas l'approbation de la tutelle n'est donnée. De l'avis du chef du service technique de la Mairie de LALO, le silence de la tutelle est souvent considéré comme une approbation.

La commission a pu disposer des preuves de la transmission à l'autorité de tutelle des contrats de marché.

Risque :

Refus du RP de payer les prestations.

Recommandation :

Le Préfet des Départements du Mono-Couffo devra prendre les dispositions pour approuver les dossiers de marchés publics transmis par les communes.

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 CD MDSP, « 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 :

La commission d'audit a constaté que les avis d'appel d'offres comportent les indications ci-après :

- l'identification de l'Autorité contractante, l'objet du marché et la date de signature de l'avis;
- la source de financement ;
- le type d'appel d'offres ;
- le lieu où l'on peut consulter ou acheter le marché qui est généralement le secrétariat administratif de la Mairie de LALO et l'heure qui est généralement indiqué est de 8h -12h30 mn et de 15h-18h30mn à compter d'une date précise ;
- la qualification des candidats et les conditions d'acquisition du dossier d'appel d'offres ;
- les principaux critères d'évaluation des offres ;
- le lieu, la date et l'heure limites de dépôt ainsi que l'heure d'ouverture des offres ;

- le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres est généralement de 90 jours pour compter de la date de remise des offres;
- le montant de la caution de soumission ;
- Il a été noté sur plusieurs avis d'appel que le numéro de l'avis d'appel d'offres fait défaut.

Risque :

Défaut de traçabilité dans la gestion administrative des avis d'appel d'offre

Recommandation :

Le Maire devra instruire ses collaborateurs aux fins d'enregistrer les dossiers d'avis d'appel d'offres les numéros ;

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 sont passés sur la base des DAO type élaborés par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Ainsi, il est fait mention notamment des procédures d'appel d'offres de spécification des travaux et des dispositions relatives aux marchés.

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 :

De la comparaison entre les dispositions du DAO et l'analyse des offres des soumissionnaires, il ressort que :

- le rapport d'ouverture des plis met clairement en œuvre les critères d'évaluation des offres sur la base des prescriptions du DAO. C'est ainsi que pourrait intervenir l'élimination des offres auxquelles pourraient manquer certaines pièces éliminatoires ;
- l'examen des tableaux d'ouverture des offres a permis de noter que des entreprises ont été par exemple éliminées parce que le signataire du dossier de soumission est une personne différente du Directeur de l'entreprise et elle n'a pas reçu procuration pour agir en lieu et place ;
- l'autorité contractante prend en compte le prix de l'offre.

Les procès-verbaux sont conformes et réguliers par rapport aux indications du DAO type.

Les renseignements consignés dans le procès-verbal sont lus à haute voix à l'occasion de la séance d'ouverture des offres et il y est indiqué notamment le nom du candidat, le montant de l'offre, le délai de réalisation.

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 :

La conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO, a été appréciée sur la base des éléments des prix et des rectificatifs des erreurs arithmétiques et ajustement.

Il est aussi tenu compte des ajustements apportés au prix pour rectifier les erreurs arithmétiques, des ajustements de prix imputables aux rabais ou résultant de l'utilisation des facteurs d'évaluation additionnels, ou imputables à l'application d'une marge de préférence.

De même, il est pris en compte l'effet estimé des formules de révision des prix ou d'actualisation et la possibilité aux soumissionnaires d'indiquer séparément les prix en cas d'allotissement.

Les procès-verbaux en ce qui concerne les réalisations de l'échantillon sont réguliers et conformes et les renseignements requis sont lus à haute voix lors de la séance d'ouverture.

Au total, le rapport d'analyse des offres retrace fidèlement les prescriptions nécessaires et prévues au DAO.

Le classement des entreprises qui ont poursuivi la course est fait sur la base des prix et le classement est conforme aux critères d'évaluation et aucune irrégularité n'a été constatée.

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 :

La commission d'audit a noté que les soumissionnaires exclus sont mentionnés dans le procès-verbal d'ouverture et d'analyse et d'attribution des offres avec les motifs et qu'à la fin de ce document, figure le procès-verbal d'attribution des résultats de l'évaluation des offres qui indique seulement le nom de l'attributaire provisoire, le montant évalué de son offre en HT et en TTC. Par ailleurs, tous les éléments caractéristiques du marché sont mentionnés (objet, prix etc.). Cette pratique ne reflète pas le visage fidèle de la compétition qui s'est ainsi déroulée.

Risque :

Non-respect des droits des soumissionnaires, plaintes et contentieux relatifs aux MP.

Recommandation :

Au niveau de la procédure de passation des marchés publics, il faudrait veiller à proclamer des résultats qui donnent une image fidèle de la compétition en rappelant au niveau de l'attribution des résultats de l'évaluation des offres, toutes les entreprises qui ont participé à la course en précisant leur rang.

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 contrats de marché conclus au cours de l'exercice 2013 ont été enregistrés au service d'enregistrement de la Direction du Domaine de l'Enregistrement et du Timbre.

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 :

Des déclarations du chef du service technique de la Mairie, il ressort qu'à la réception de l'attachement signé du Maire, le chef du service des affaires financières prend les dispositions pour l'émission du mandat.

Selon les déclarations du chef du service des affaires financières à la réception de la facture ou du mémoire ou du décompte signé du Maire, il est vérifié l'accord du chef du service technique sur les décomptes ou demande un rapport sur l'avancement des travaux, le contrat est vérifié par rapport à la signature du Maire et de l'entrepreneur, la présence du cachet de l'enregistrement au niveau des domaines. Après ces vérifications, elle vérifie la présence du procès-verbal provisoire ou définitif selon le cas, les différents cachets (Maire, liquidation, certification) et le mandat est émis après la vérification du Relevé d'Identité Bancaire (RIB).

Pour émettre le mandat elle vérifie l'objet du mandat et le chapitre d'imputation de l'opération est déterminé en conséquence.

Au total, les liasses de justification pour tous les marchés de l'échantillon comportent toutes les pièces nécessaires et la commission d'audit en a conclu à la régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques.

La commission d'audit a noté que le Maire signe lui-même les décomptes ce qui pose un problème de responsabilité surtout qu'elle n'a pas pu avoir la

preuve des diligences faites par le Maire pour confirmer le taux d'avancement physique des réalisations.

Interpellé sur le bien-fondé de ce dysfonctionnement, le Maire de la commune de LALO a indiqué à la commission d'audit, que face aux lenteurs administratives constatées au niveau du chef du service technique et aux plaintes répétées des entrepreneurs, il a dû prendre ses responsabilités pour signer les décomptes sur la base d'un rapport technique sur l'état d'avancement des travaux du chef du service technique de la Mairie de LALO.

Le chef du service des affaires financières a aussi indiqué à la commission que pour contourner la difficulté causée par cette situation, il est réclamé du chef du service technique un rapport d'avancement physique des travaux avant tout traitement des dossiers de travaux.

Risque :

Surcharge de l'autorité.

Recommandation :

Le chef du service technique de la Mairie de LALO devra assurer le suivi et la qualité des travaux réalisés dans la commune.

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 :

Au niveau de la commune de LALO, le suivi de l'exécution des réalisations sur financement FADeC notamment est du ressort du chef du service technique de la Mairie.

Le chef du service technique supervise le bon déroulement du chantier et le respect par l'entreprise des clauses contractuelles et des normes en vigueur.

La Mairie de LALO au cours de l'exercice 2013 n'a pas eu recours à un maître d'œuvre.

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 :

Suite aux vérifications effectuées par la commission d'audit il n'a été constaté aucun dépassement des délais contractuels au niveau de la Mairie de LALO.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants

Norme :

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

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

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

(Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)

Constat :

Au cours de l'exercice 2013, la Mairie de LALO n'a eu recours à aucun avenant au niveau des réalisations de l'échantillon et par conséquent les montants initiaux des contrats de marchés ont été toujours respectés.

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 :

Le chef du service des affaires financières de la Mairie de LALO est Madame Diane TOSSOU, titulaire d'un BTS en finances et comptabilité et de grade B1-2, en poste depuis novembre 2009.

Elle tient un registre FADeC où elle n'enregistre que les ressources du FADeC non affecté pour un total de 175.837.798 F CFA au titre de l'exercice 2013. Dans ces conditions où le FADeC affecté n'était pas pris en compte, il n'était pas possible de déterminer un solde en fin d'exercice.

La contexture du registre FADeC n'est pas conforme aux dispositions du manuel de procédures FADeC.

Le receveur-percepteur informe le Maire de l'arrivée des fonds en envoyant des courriers de réception des fonds sans adresser copie des BTR. Cette pratique a entraîné une discordance entre le montant des dotations nouvelles entre le receveur-percepteur et le chef du service des affaires financières.

Risque :

Mauvaise coordination des investissements de la commune.

Recommandation :

Le receveur-percepteur devra veiller à faire acheminer au Maire les copies des BTR relatifs aux ressources FADeC transférées.

4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constat :

De l'avis du chef du service des affaires financières le délai de liquidation et de mandatement ne dépasse pas une semaine.

Une vérification faite par les inspecteurs de la commission d'audit sur les mandats relatifs aux réalisations de l'échantillon a permis de noter qu'effectivement le délai de liquidation et de mandatement ne dépasse généralement pas trois jours.

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 :

Le chef du service des affaires financières tient les registres qui suivent :

- le registre auxiliaire FADeC ;
- le registre de consommation de crédits ;
- le registre de l'immobilisation mobilière et du matériel ;
- le registre des dépenses ;
- le registre des engagements ;
- le registre des dépenses globales ;
- le registre des matières ;
- le registre des valeurs inactives.

Tous ces registres sont disponibles, sont côtés et paraphés par le Maire et leur tenue ne suscite aucune remarque particulière.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constat :

Le chef du service des affaires financières constitue un dossier par opération. Les dossiers sont classés dans des classeurs et la commission d'audit a noté leur bon classement quand bien même d'autres documents comptables sont entreposés sur une table faute d'armoires de rangement.

Le logiciel utilisé au niveau du service des affaires financières est GBCO, il fonctionne parfaitement.

Il n'existe aucun système d'archivage informatisé et le chef de service est seul à animer ce service.

Risque :

Erreur et perte de la mémoire administrative

Recommandation :

Le Maire devra veiller à mettre en place progressivement un système d'archivage informatisé au niveau du service des affaires financières et à renforcer ce service en personnel adéquat.

4.1.5 Niveau de consommation des ressources

Tableau 7 : Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

DESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	373.496.739	576.188.549	345.209.263	244.617.873	244.617.873
SOLDES/RESTES	213.758.838				
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)			59,91%	42,45%	42,45%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			92,42%	64,49%	64,49%

Source : Extrait des données de la Commune

Constat :

L'examen de ce tableau indique que le taux d'engagement base total des ressources de transfert est de 59,91% et celui de mandatement est 42,45% qui est identique à celui des paiements.

Le même tableau indique que le taux d'engagement base transferts reçus au titre de l'année 2013 est 92,42% et ceux des mandatements et des paiements est de 64,49%.

L'analyse de ces taux permet de noter que le taux d'engagement base transferts reçus est appréciable mais cette performance a été diluée par le taux d'engagement sur la base du total des ressources de transferts qui est de 59,91% ce qui indique une capacité de consommation qui est relativement moyenne.

Les ressources annoncées ne sont pas en concordance avec les ressources réellement transférées au titre de l'exercice 2013.

En effet, le total des ressources transférées au niveau de la recette-perception de LALO au titre du FADeC exercice 2013 s'élève à la somme de 254.613.308 F

CFA. Cette insuffisance se justifie entre autres par le fait que le receveur-percepteur de la commune de LALO ne tient pas un registre auxiliaire FADeC.

Les ressources transférées au regard des informations obtenues auprès du chef du service des affaires financières au titre du FADeC 2013 s'élèvent à 373.496.739 F CFA. La matérialité de ces ressources a été établie de façon exhaustive par les copies de BTR.

Les ressources transférées au cours de l'exercice 2013 ont toutes été planifiées.

Risque :

Perturbation dans la planification des réalisations en raison de l'incohérence entre les montants annoncés et les ressources effectivement transférées.

Recommandation :

La CONAFIL devra veiller à assurer effectivement le transfert des ressources annoncées pour ne pas perturber la planification retenue au niveau des communes.

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 :

Le Maire de la commune de LALO a produit et a transmis au Préfet des Départements du MONO-COUFFO à la date du 8 juillet 2013 au titre de

l'exercice 2013 les situations périodiques et les états de synthèse sur l'état du FADeC.

Risque :

Absence de suivi de l'autorité de tutelle et aussi de la remontée de l'information vers la CONAFIL.

Recommandation :

Le Maire devra veiller à produire dans les délais réglementaires notamment à la date du 31 mai et du 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune de LALO, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public.

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 :

La recette-perception de LALO est tenue dans l'enceinte de la Mairie de DOGBO. Le receveur-percepteur s'appelle TOSSOU D. Odile, Contrôleur du Trésor de grade A3-10 en poste depuis le 13 janvier 2011.

Dans le cadre de l'exercice 2013, la commune de LALO a reçu au titre de FADeC les ressources ci-après :

- Première tranche FADeC investissement non affecté (30%) par BTR n°OD 14 du 28/02/2013 de montant 51.851.339 F CFA ;
- Transfert développement institutionnel (100%) par le même BTR et de montant 3.000.000. F CFA soit 54.851.339 F CFA ;
- Transfert du FADeC investissement affecté par BTR n°OD 151 du 30/05/2013 de montant 36.407.000 F CFA ayant pour objet : les travaux de construction et d'équipement dans les établissements publics des enseignements maternels et primaires ;

- BTR par n°OD 165 du 05/06/2013 de montant 69.135.119 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources FADeC de la deuxième tranche investissement non affecté;
- BTR par n°OD 50 du 4/4/2013 de montant 22.490.661 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources FADeC fonctionnement au titre de la gestion 2013 ;
- BTR par n°OD 486 du 5/11/2013 et de montant 22.877.849 FCFA ayant pour objet la dotation annuelle d'investissement PSDCC (composante 11) au titre de l'année 2013 ;
- BTR par n°OD 495 du 12/11/2013 de montant 51.851.340 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources de la troisième tranche investissement non affecté au titre de 2013.

Soit au total la somme de 254.613.308 F CFA transférée au Titre des ressources FADeC.

Il n'est pas tenu au niveau du receveur-percepteur de la commune de LALO un registre auxiliaire FADeC au titre de l'exercice 2013 pour y retracer les informations, si bien qu'elle n'est pas en mesure d'indiquer le solde en fin d'exercice 2013. Le receveur-percepteur ne dispose pas d'un manuel de procédures FADeC. Les auditeurs ont dû laisser à son niveau une copie dudit manuel.

Le receveur-percepteur n'a indiqué à la commission d'audit l'existence d'aucun écart entre les montants transférés et les ceux annoncés en début de gestion dans la mesure où l'intéressée n'avait eu aucune information sur les dotations prévues.

Risque :

Indivisibilité de traçabilité des ressources FADeC transférées au cours de l'exercice 2013.

Recommandation :

Le receveur-percepteur devra veiller à instaurer la tenue d'un registre auxiliaire FADeC.

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

Norme :

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

Constat :

Le receveur-percepteur dès la réception des BTR relatif aux ressources transférées informe le Maire par écrit de la disponibilité des ressources FADeC par notification mais ne lui produit pas copie des BTR.

Risque :

Défaut de preuve de transfert par la production de copie des BTR

Recommandation :

Le receveur-percepteur devra veiller à produire au Maire copie des BTR pour soutenir sa lettre de notification.

4.2.3 Date de mise à disposition des BTR

Norme :

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

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

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

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

Constat :

Les transferts suivants ont été effectués en direction du receveur-percepteur confère tableau numéro 1.

-Première tranche FADeC investissement non affecté (30%) BTR n°OD 14 du 28/02/2013 de montant 51.851.339 F CFA ;

-Transfert développement institutionnel (100%) par le même BTR et de montant 3.000.000. F CFA, soit 54.851.339 F CFA au total transférés par ce BTR.

-Transfert du FADeC investissement affecté par BTR n°OD 151 du 30/05/2013 de montant 36.407.000 F CFA ayant pour objet : les travaux de construction et d'équipement dans les établissements publics des enseignements maternel et primaire ;

-BTR par n°OD 165 du 05/06/2013 de montant 69.135.119 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources FADeC de la deuxième tranche investissement non affecté;

-BTR par n°OD 50 du 4/4/2013 de montant 22.490.661 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources FADeC fonctionnement au titre de la gestion 2013 ;

-BTR par n°OD 486 du 5/11/2013 et de montant 22.877.849 FCFA ayant pour objet la dotation annuelle d'investissement PSDCC (composante 11) au titre de l'année 2013.

-BTR par n°OD 495 du 12/11/2013 de montant 51.851.340 F CFA ayant pour objet le transfert de ressources de la troisième tranche investissement non affecté au titre de 2013 ;

Les transferts des ressources n'ont pas été tous effectués dans le respect des délais réglementaires. En effet, les transferts effectués courant novembre ont accusé 21 et 28 jours de retard pour les transferts effectués respectivement le 5 novembre 2013 et le 12 novembre 2013.

Risque

Indisponibilité à temps des ressources FADeC pour le financement des réalisations programmées.

Recommandation :

La CONAFIL devra prendre les dispositions pour le transfert dans les délais requis des ressources FADeC.

4.2.4 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

Le receveur-percepteur ne tient pas de registre auxiliaire FADeC pour retracer les opérations faites sur les ressources transférées à la commune. Il est juste tenu un registre des paiements qui retrace toutes les ressources transférées et un autre registre retrace les dépenses effectuées.

Risque :

Défaut de traçabilité des transferts de ressources FADeC

Recommandation :

Le receveur-percepteur devra tenir à jour un registre auxiliaire FADeC qui enregistre les opérations faites sur les ressources transférées à la commune notamment celles liées à l'enregistrement des ressources transférées et à la prise en charge des mandats pour paiement. Ledit registre devrait retracer toutes les opérations de transferts de ressources FADeC ainsi que toutes les dépenses réalisées sur financement du FADeC de manière à être en mesure de dégager un solde en fin d'exercice.

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

Norme :

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

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

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

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

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

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

Constat :

Les mandats de la Mairie de LALO sont transmis à la recette-perception par le biais du chef du service des affaires financières ou par le biais d'un agent de la Mairie accompagnés d'un bordereau de transmission.

Après enregistrement des mandats les contrôles effectués par le receveur-percepteur portent sur :

- l'objet de la dépense ;
- le contrôle de la fiche d'engagement qui renseigne sur la disponibilité de ressources et sur la ligne budgétaire ;
- le contrat ou le bon de commande ;
- la facture où le receveur-percepteur s'assure de la conformité avec le bon de commande, la vérification de la certification et de la liquidation ;
- le bordereau de livraison dûment signé ou le procès-verbal de réception ;
- la prise en compte des oppositions ;
- le calcul pour le prélèvement de la TVA .

Les rejets sont notifiés par écrit sauf les cas de différends où, ils sont notifiés par des voies informelles.

Comme visa le receveur-percepteur appose son paraphe, sa signature et les cachets (le cachet nom et le cachet recette-perception de LALO).

De l'avis du receveur-percepteur de LALO, le délai moyen de paiement d'un mandat est de 72 heures s'il y a la disponibilité des ressources et si aucune insuffisance n'a été relevée par rapport à la vérification du dossier de mandat.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.2.6 Archivage des documents

Norme :

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

Constat :

Aucun archivage manuel n'est en place, il n'y a pas de local approprié, ni d'agents compétents pour tenir les archives, ni d'armoires de rangement. Les logiciels utilisés à la recette-perception de LALO sont les logiciels GBCO et Wmoney.

Risque : Perte de la mémoire administrative

Recommandation :

Le Maire devra veiller à doter la Recette-Perception de matériels de rangement.

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

Norme :

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

Constat :

Le receveur-percepteur transmet les situations périodiques au Maire sur l'état d'exécution du FADeC à travers les bordereaux de développement des recettes et des dépenses.

Il ne produit donc pas de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et les états de synthèse annuel.

Risque :

Défaut de traçabilité des activités spécifiques aux réalisations FADeC.

Recommandation :

Le receveur-percepteur devra veiller à produire et à transmettre au RGF via le RF les informations relatives à l'exécution du FADeC.

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 :

Les réalisations sur financement FADeC réceptionnées provisoirement dans la commune de LALO sont toutes fonctionnelles.

Les réalisations visitées sont :

- les travaux de réfection de trois salles de classes avec bureau et magasin à l'Ecole Primaire Publique de SOWANOUHOUE dans l'arrondissement de HLASSAME.
- la construction d'un bâtiment administratif servant de logement au Receveur-percepteur de la commune de LALO ;
- les travaux de construction d'un module de trois salles de classes avec bureau et magasin à l'Ecole Primaire Publique de KIGNINNOUHOUE ;
- la construction du terrain de handball au Collège d'Enseignement Moyen Général (CEG) de LALO centre sur co-financement FADeC-FNDS (Fonds National pour le Développement du Sport) ;

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 :

Le chef du service technique de la Mairie de LALO n'a pas pu produire à la commission d'audit le cahier de suivi de chantier quand bien même il produit des rapports de suivi et de contrôle de chantier pour permettre le traitement des mandats.

Risque :

Défaut de traçabilité des activités de suivi du chef du service technique de la Mairie de LALO.

Recommandation :

Le chef du service technique de LALO devra instituer la tenue de cahier de suivi et de contrôle des chantiers.

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 d'audit a visité dans la matinée du jeudi 4 septembre 2014, les réalisations sur financement FACeC suivantes :

- les travaux de réfection de trois salles de classes avec bureau et magasin à l'Ecole Primaire Publique de SOWANOUHOUE dans l'arrondissement de HLASSAME.
- la construction d'un bâtiment administratif servant de logement au Receveur-percepteur de la commune de LALO ;
- les travaux de construction d'un module de trois salles de classes avec bureau et magasin à l'Ecole Primaire Publique de KIGNINNOUHOUE ;
- la construction du terrain de handball au Collège d'Enseignement Moyen Général (CEG) de LALO centre sur co-financement FADeC-FNDS (Fonds National pour le Développement du Sport) ;

Toutes ces infrastructures visitées ont été réalisées suivant les règles de l'art et les normes techniques en vigueur ce qui constitue une garantie pour la qualité des ouvrages ainsi que pour leur durabilité.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constat :

Aucune des infrastructures visitées ne porte de marque ou référence pouvant faciliter l'identification de l'ouvrage ni la source de financement.

Risque :

Impact peu visible du FADec.

Recommandation :

Le chef du service technique de la Mairie de LALO devra veiller à l'estampillage pour faciliter l'identification des ouvrages en mettant clairement la source de financement ainsi que d'autres informations nécessaires pour authentifier l'infrastructure.

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Après l'analyse des documents de planification et budgétaires de la commune de LALO et l'appréciation du contrôle mis en œuvre, les membres de la commission d'audit jugent sans réserve que les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal et le PAD 2013.

6.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

Opinion :

La commission d'audit a noté que le Receveur-Percepteur de LALO n'était pas en mesure de confirmer la situation des fonds FADeC. La commission d'audit n'était notamment pas en mesure de faire un rapprochement de soldes dans la mesure où il n'était pas tenu au niveau de la Recette-Perception de LALO un registre auxiliaire FADeC pour retracer les ressources FADeC reçues et les dépenses effectuées sur financement FADeC afin de déterminer en fin d'exercice un solde.

Le cumul des montants portés sur les BTR reçus par le receveur-percepteur s'élève à 254.613.308 F CFA alors que ce même cumul avec les informations fiables disponibles au niveau du chef du service des affaires financières s'élève à 373.496.739 F CFA dégageant ainsi une différence de 118.883.431 F CFA. Dans ces conditions il est illusoire d'espérer une quelconque concordance entre le solde dans les livres du chef du service des affaires financières et ceux du receveur-percepteur.

6.2.2 *Examen du tableau ressources et des emplois*

Opinion :

Les ressources de la commune de LALO sont budgétisées. En effet, les reports de crédits sont systématiquement opérés et les dotations de l'exercice sont toujours prises en compte dans le budget.

La commission d'audit confirme donc que la CONAFIL peut considérer que le tableau n°2 des Emplois et Ressources présente la situation réelle des ressources et des emplois de la commune de LALO.

6.1.1. Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

La commission d'audit FADeC 2013 estime efficace le système de contrôle interne au niveau de la commune de LALO malgré le fait que le Maire soit signataire des décomptes relatifs aux réalisations financées sur ressources FADeC et que la Mairie ne dispose pas d'un manuel de procédures administratives financières et comptables.

La commission confirme que l'exécutif communal est sous le contrôle du conseil communal, que le secrétaire général de la Mairie assure effectivement la coordination de tous les services communaux, que le Maire transmet systématiquement les actes de gestion à l'autorité de tutelle, que les réunions de municipalité se tiennent, que la répartition des tâches est respectée et que les séparations de fonctions par rapport au manuel de procédures FADeC sont effectives, que le système d'information et de gestion interne des dossiers administratifs est efficace malgré quelques insuffisances au niveau de la coordination des services communaux assurée par le secrétaire général de la Mairie de LALO.

Par ailleurs, la commission d'audit a fait le constat que les commissions communales permanentes ne sont pas fonctionnelles.

6.1.2. Passation des marchés publics

Opinion :

La commission d'audit au regard des investigations faites sur les procédures de passation des marchés au niveau de la Mairie de LALO a noté que les organes ont été créés et sont fonctionnelles et qu'en dehors des insuffisances relatives à la publication des avis, la procédure de passation de marchés publics au niveau de la Mairie de LALO offre les conditions pour une transparence acceptable.

6.1.3. Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

La commission d'audit après dépouillement des mandats tant au niveau du chef du service des affaires financières de la Mairie de LALO, qu'au niveau du receveur-percepteur de la commune de LALO que l'émission des mandats et leur règlement au niveau du receveur-percepteur se déroule dans des délais acceptables et qu'au total l'exécution des dépenses s'effectue dans la régularité.

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

6.1.1. Profitabilité aux populations

Opinion :

En dehors de la résidence du receveur-percepteur de la commune de LALO qui n'est pas encore occupée et qui risque de ce fait la dégradation, les ouvrages réalisés sur financement FADeC ont un impact évident sur les conditions de vie des populations avec les offres de services qui en découlent.

6.1.2. Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La qualité des ressources humaines au niveau de la Mairie de LALO mérite d'être améliorée et la capacité de mobilisation des ressources de la Mairie devra être renforcée pour une plus grande efficacité. Il est réalisé un effort évident d'entretien du patrimoine pour une pérennité des réalisations.

Le présent rapport a été transmis au secrétaire général de la commune de LALO par courrier électronique le 23 octobre 2014, en vue de recueillir les contre observations dans un délai de dix jours. Une semaine après les contre observations sont parvenues au niveau de la commission d'audit FADeC et elles ont été intégrées dans le présent rapport dans la mesure elles ont été jugées pertinentes.

7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

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

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

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

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

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

Tableau 8 : Note de performance de la commune de LALO 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		06	
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.		00	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		06	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		04	
B- Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)		06	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour <ul style="list-style-type: none"> • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) 		04	

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
		<ul style="list-style-type: none"> Registre auxiliaire FADeC (2 points) 			
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			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	23,58%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	23,13	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	-1%	0	La note sera calculée par la CONAFIL.
Totaux	67			46	

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

ETAT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2012

N°	LIBELLE	ETAT RECOMMANDATION			
		MISE EN ŒUVRE	EN COURS	NON ENCORE EXECUTEE	OBSERVATION
1	Subordonner le paiement des primes des commissions à la production des rapports des travaux de commissions	X			
2	Soumettre, en liaison avec le Receveur-percepteur, à l'examen du conseil communal, en matière de prévisions budgétaires, des propositions correctives du déficit de la session de fonctionnement du collectif budgétaire exercice 2012, objet du refus d'approbation du compte administratif du même exercice par l'autorité de tutelle			X	
3	Assurer l'affichage systématique des relevés des décisions du conseil communal ainsi que des actes administratifs communaux	X			
4	Soumettre au conseil communal l'inscription au budget communal d'un crédit pour le financement de l'organisation des séances de reddition de comptes			X	
5	Veiller autant que faire se peut à l'adéquation entre les grades, les profils et les postes occupés par les agents			X	
6	Renforcer l'équipement des services en mobilier de rangement et en matériels informatiques			X	
7	Prendre des dispositions nécessaires afin de réunir au moins une fois par mois, ses Adjoints et les chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune, conformément aux dispositions de l'article 64 de la loi n°97-029 portant organisation des communes en RB.		X		
8	Subordonner la signature de tout document administratif autre que le courrier confidentiel au visa du Secrétaire Général de la Mairie.			X	
9	Veiller à la mise en œuvre du MDP administratives, financières et			X	

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

	techniques notamment au visa préalable par le Secrétaire Général de tout document à soumettre à la signature du Maire				
10	Renforcer les capacités de mobilisation de recettes des services de la commune			X	
11	Recruter un archiviste ou un documentaliste pour animer le SICAD puis aménager et équiper une salle pour abriter les archives de la commune			X	
12	Signer des contrats de location avec les bénéficiaires des boutiques			X	
13	Faire exercer régulièrement par le Receveur-percepteur des contrôles sur le registre des valeurs inactives tenu par le régisseur des recettes			X	
14	Créer le secrétariat permanent de la PRMP	X			
15	Rendre fonctionnelle la sous-commission d'analyse des offres	X			
16	Se conformer aux dispositions du code des MP par la création en urgence de la cellule communale de contrôle des MP	X			
17	Respecter les seuils de passation des marchés publics dans le choix des modes de passation		X		
18	Veiller au respect, par les services et organes compétents de la mairie, des principales étapes du processus de passation des MP		X		
19	Elaborer puis, publier le plan de passation en début d'année par avis général			X	
20	Publier le PV de jugement des offres		X		
21	Publier le PV d'attribution provisoire		X		
22	Respecter le mode de passation approprié pour les dépenses en dessous du seuil des MP		X		
23	S'approprier les dispositions du code des MP en vue de leur mise en œuvre notamment celles relatives au respect des délais de procédures de passation des MP	X			
24	S'approprier les dispositions du code des MP en vue de leur mise en œuvre notamment celles relatives au respect des règles de constitution des garanties et leurs taux.			X	
25	Créer la CCMP	X			

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

26	Soumettre, conformément à l'article 91 du code des MP, les marchés à la formalité d'approbation par l'autorité de tutelle		X		
27	Respecter les délais moyens de liquidation et d'ordonnancement		X		
28	Assure la tenue du registre auxiliaire FADeC suivant la contexture édictée par le manuel de procédures du FADeC.	X			
29	Recueillir la signature du Receveur-percepteur sur le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC, établi par le Maire.			X	
30	Tenir à l'avenir, aussi bien au niveau de l'Ordonnateur que du Comptable, le registre auxiliaire FADeC conformément à la contexture prévu par le manuel de procédures et de manière à faire ressortir le solde en fin d'année et le report de solde en début d'année.			X	
31	Détailler au niveau de l'Ordonnateur pour le compte administratif et du receveur-percepteur pour le compte de gestion, les rubriques intitulées « subventions » des sections de fonctionnement et investissement par l'utilisation de sous-compte afin de faire apparaître les diverses sources de subvention notamment celles relevant du FADeC.			X	
32	Faire preuve, au niveau du Maire, de pro-activité et de célérité afin d'éviter l'observance d'un grand écart entre la période de mise à disposition des ressources et celle de leur consommation.			X	
33	Mettre en œuvre, dans les cas de dépassement des délais contractuels, les dispositions des 125 ; 126 ; 141 et 142 du code des MP relatives, d'une part, à l'application des pénalités de retard après une mise en demeure préalable et, d'autre part, à la résiliation des MP.			X	
TAUX D'EXECUTION		24,24%	24,24%	51,51%	

Le taux d'exécution des recommandations de l'audit 2012 est de 24,24%.

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Le chef du service des affaires financières devra veiller à fournir à la CONAFIL des informations financières fiables avec l'appui de tous les chefs de services	Tous les chefs de services
2-	Le chef du service des affaires financières et le chef du service de Développement Local de la planification et de la coopération Décentralisée devront harmoniser leurs inscriptions respectivement au budget et au PAD.	Chef du service des affaires financières et chef du développement local de la planification et de la coopération décentralisée
3-	Le secrétaire général de la Mairie devra veiller à l'affichage des délibérations du conseil communal	Secrétaire général de la Mairie
4-	Le Maire devra veiller à, produire à chaque session du conseil communal un compte rendu écrit de ses activités et ce compte rendu doit être inscrit au premier point de l'ordre du jour de la session du conseil communal.	Le Maire
5-	Le Maire devra veiller à consolider le rôle de coordination de tous les services communaux par le secrétaire général de la Mairie. Le secrétaire général de la Mairie devra veiller à tenir les réunions périodiques avec les chefs de services communaux.	Le Maire et le secrétaire général de la Mairie
6-	Le Maire devra veiller à rendre fonctionnelles les commissions permanentes	Le conseil communal
7-	Le Maire devra veiller à l'affichage des délibérations du conseil communal	Le Maire
8-	Le Maire devra veiller à la production du plan prévisionnel de passation des marchés publics et plan de passation des marchés publics.	Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
9-	Le Maire devra veiller à organiser une séance de reddition publique de compte au moins une fois dans l'année.	Maire
10-	Le secrétaire général de la Mairie de Lalo devra veiller à la publication des marchés publics dans les journaux de caractère national.	Le secrétaire général de la Mairie
11-	Le Maire devra veiller à la publication de l'attribution provisoire des marchés de même qu'à la notification à l'adjudicataire définitif des contrats de marchés.	Maire
12-	Le Maire devra instruire ses collaborateurs aux fins de marquer sur les dossiers d'avis d'appel d'offres les numéros ;	Maire
13-	Au niveau de la procédure de passation des marchés publics, il faudrait veiller à proclamer des résultats qui donnent une image fidèle de la compétition en rappelant au niveau de l'attribution des résultats de l'évaluation des offres, toutes les entreprises qui ont participé à la course en précisant leur rang.	Membres de la commission de passation des marchés publics
14-	Le chef du service technique de la Mairie de Lalo devra assurer le suivi et la qualité des travaux réalisés.	Chef du service technique de la Mairie
15-	Le receveur-percepteur devra veiller à faire acheminer au Maire les copies des BTR relatifs aux ressources FADeC transférées	Le receveur-percepteur
16-	Le receveur-percepteur devra veiller à instaurer la tenue d'un registre auxiliaire FADeC.	Le receveur-percepteur

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
17-	Le receveur-percepteur devra tenir à jour un registre auxiliaire FADeC qui enregistre 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. Ledit registre devrait retracer toutes les opérations de transferts de ressources FADeC ainsi que toutes les dépenses réalisées sur financement du FADeC de manière à être en mesure de dégager un solde en fin d'exercice.	Le receveur-percepteur
18-	Le Maire devra veiller à doter la Recette-Perception de matériels de rangement	Le Maire
19-	Le receveur-percepteur devra veiller à produire et à transmettre au RGF via le RF les informations relatives à l'exécution du FADeC.	Le receveur-percepteur
20-	Le chef du service technique de Lalo devra instituer la tenue de cahier de suivi et de contrôle des chantiers	Le chef du service technique de la Mairie
21-	Le chef du service technique de la Mairie de Lalo devra veiller au marquage pour faciliter l'identification des ouvrages en mettant clairement la source de financement ainsi que d'autres informations nécessaires pour authentifier l'infrastructure.	Le chef du service technique de la Mairie
22	Le receveur-percepteur devra tenir à jour un registre auxiliaire FADeC qui enregistre 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. Ledit registre devrait retracer toutes les opérations de transferts de ressources FADeC ainsi que toutes les dépenses réalisées sur financement du FADeC de manière à être en Le secrétariat des marchés publics de la Mairie de Lalo devra tenir un fichier des marchés publics.	Le receveur-percepteur

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Le Préfet des Départements du Mono-Couffo devra prendre les dispositions pour toujours approuver les dossiers de marchés publics transmis par les communes.	Préfet des Départements du MONO-COUFFO
2-	Le Maire devra veiller à mettre en place progressivement un système d'archivage informatisé au niveau du service des affaires financières et à renforcer ce service en personnel adéquat.	Le Maire
3-	La CONAFIL devra veiller à assurer effectivement le transfert des ressources annoncées pour ne pas perturber la planification retenue au niveau des communes.	CONAFIL
4-	Le Maire devra veiller à produire dans les délais réglementaires notamment à la date du 31 mai et du 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune de Lalo, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public.	Le Maire
5-	Le receveur-percepteur devra veiller à produire au Maire copie des BTR pour soutenir sa lettre de notification.	Le receveur-percepteur
6-	La CONAFIL devra prendre les dispositions pour le transfert dans les délais requis des ressources FADeC.	

CONCLUSION

Les auditeurs ont conduit l'audit conformément aux normes établies en matière d'audit. Ces normes nous obligent à planifier et conduire l'audit de manière à acquérir la certitude raisonnable que les situations examinées ne comportent pas d'inexactitudes significatives. Un audit comporte l'examen, au moyen de sondages, des pièces justifiant les montants et divulgations qui figurent dans les différents états. Nous croyons que notre audit fournit une base raisonnable à notre opinion.

Les auditeurs de la gestion des ressources financières FADeC transférées à la commune de Lalo en 2013 déclarent au regard de l'administration et du contrôle interne mises en place que la commune de Lalo donne l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer à bénéficier sans réserve malgré les dysfonctionnements relevés des tranches de transfert au titre du FADeC.

Cotonou le, 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

LÉON KLOUVI

Roland ZINZINDOHOUE

