

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

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

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

~~~~~

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

~~~~~

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

*RAPPORT*

**COMMUNE DE OUIDAH**

SEPTEMBRE 2014

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**



## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION .....</b>	<b>8</b>
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013.....	8
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD .....	10
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE.....	13
<b>2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL .....</b>	<b>15</b>
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL .....	15
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION .....	16
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE.....	16
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX .....	17
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES .....	18
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-.....	19
2.7 REDDITION DE COMPTE.....	20
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	22
<b>3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>24</b>
3.1 COTATION.....	24
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	25
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	25
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés.....	25
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics .....	26
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré .....	27
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics .....	27
3.1.6 Respect des délais des procédures. ....	29
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle .....	30
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....	30
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres .....	30
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types.....	31
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....	31
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO .....	32
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	32
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES...33	33
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	33
3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques : Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait. ....	34
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre. ....	34
3.2.4 Respect des délais contractuels .....	35
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants .....	35
<b>4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION .....</b>	<b>37</b>
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR .....	37
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation.....	37
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses .....	37
4.1.3 Tenue correcte des registres.....	38

4.1.4	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....	38
4.1.5	Niveau de consommation des ressources .....	39
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....	39
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR) .....	40
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation .....	40
<b>5</b>	<b>QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....</b>	<b>45</b>
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES .....	45
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	45
5.2.1	Contrôle périodique des travaux .....	45
5.2.2	Constat de visite .....	45
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC .....	46
<b>6</b>	<b>OPINIONS DES AUDITEURS .....</b>	<b>48</b>
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION .....	48
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES .....	48
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP .....	48
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois .....	48
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne .....	48
6.2.4	Passation des marchés publics .....	49
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses .....	49
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION .....	50
<b>7</b>	<b>NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>51</b>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>58</b>

## **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'Énergie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables (MERPMEDER)
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MS	Ministère de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PV	Procès-Verbal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RP	Receveur Percepteur ou Recette Perception
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TdR	Termes de Références

**Fiche d'identification de la commune**

N°	DESIGNATION	DONNEES
<b>1</b>	<b>SITUATION PHYSIQUE</b>	
	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	364 km <sup>2</sup>
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	161 544 hbts
	Pauvreté monétaire (INSAE - EMICOV 2011)	54 %-
	Pauvreté non monétaire (INSAE – EMICOV 2011)	7,3 %-
<b>2</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	
	Nombre d'arrondissements	10
	Nombre de quartiers / villages	60
	Nombre de conseillers	19
	Chef- lieu de la commune	Ouidah
<b>3</b>	<b>Contacts</b>	
	Contacts (fixe) :	21-34-13-65
	Email de la commune :	coidah@yahoo.fr

## INTRODUCTION

---

### **GENERALITES SUR LE FADeC**

Par les ordres de mission nos 1862 et 1862/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de Kpomassè, Ouidah et Tori au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Monsieur HOGBONOUTO Francis, IGF ;**
- **RAPPORTEUR : Monsieur BELLO A. Mamadou, IGAA.**

### **CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

#### **RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION D'AUDIT**

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

De manière spécifique, le contrôle vise à :

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

## **METHODOLOGIE**

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

- collecter les documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;
- s'entretenir avec le Maire de la commune et/ou ses adjoints et ses collaborateurs ;
- s'entretenir avec le Receveur-Percepteur, comptable de la commune ;
- dépouiller et analyser les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;
- examiner les livres comptables ;
- procéder au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- procéder à une séance de travail avec certains acteurs impliqués dans la passation et le contrôle des marchés publics ;
- organiser une séance de restitution des conclusions des travaux.

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Crédits reportés*	Budget 2013	223 053 731		
08/03/2013	Transfert de la 1ère tranche (30%) FADeC non affecté investissement	BTR n°18	40.134.124	MDGLAAT	
16/04/2013	FADeC affecté (BN)	BTR n°46	21.555.000	MEMP	
17/05/2013	FADeC affecté (BN)	BTR n°66	35.000.000	MS	
10/06/2013	Transfert de la 2ème tranche (40%) FADeC investissement non affecté	BTR n°97	49.512.166	MDGLAAT	
10/06/2013	FADeC affecté (BN)	BTR n°91	36.407.000	MEMP	
12/07/2013	FADeC affecté (PPEA/lmS)	BTR n°115	6.701.625	MERMPEDER	
31/10/2013	FADeC non affecté PSDCC-Commune	BTR n°198	21.889.457	MDGLAAT	
13/11/2013	Transfert de la 3ème tranche (30%) FADeC investissement non affecté	BTR n°204	37.134.126	MDGLAAT	
TOTAL			471.387.229		

\* Pour le détail du report, Cf. annexe n°2 (A donner par le CSAF suivant canevas indiqué)

#### **Norme :**

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

#### **Constats :**

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouvert par la commune s'élèvent à 471.387.229 F CFA dont 248.333.498 de nouvelles dotations et 223.053.731 de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations 2013 globalement, du FADeC non affecté particulièrement, les chiffres de la CONAFIL annoncés et ceux au niveau de la commune ne sont pas concordants.

En effet, les ressources FADeC non affecté investissement annoncées qui s'élèvent à 225.521.972 FCFA se décomposent comme suit :

- Investissements directs : 123.952.515 ;
- PMIL : 16.680.000 ;
- Développement Institutionnel des Communes (DIC) : 3.000.0000 ;
- PSDCC Infrastructures communales : 21.889.457 ;
- PSDCC Infrastructures communautaires : 60.000.000.

Prévu donc pour un montant de 225.521.972 au titre de 2013, le FADeC non affecté Investissements reçu est de 208.669.873 dont 60.000.000 reçus le 03 janvier 2014. Il se dégage une différence de 16.852.099 FCFA, soit 7,47%, non encore parvenu à la commune au passage de la commission d'audit. Elle concerne essentiellement le PMIL.

**Risques :**

- Inexistence de réalisations relatives au PMIL au cours de l'année.
- Absence d'amélioration de la situation économique de la population.
- Non réduction de la pauvreté.
- Non consommation à bonne date de la totalité des ressources mises à disposition.

**Recommandations :**

- Le MDGLAAT doit instruire ses services compétents, notamment, la CONAFIL et la DRFM de son département, aux fins de l'accomplissement à bonne date des tâches qui leur incombent dans le processus de mise à disposition des dotations du PMIL ;
- Le MEF doit instruire la DGB et la DGTCP, en vue de la mise à disposition à temps des fonds du PMIL.

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

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

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	NOMBRE DE PROJET	%
PDC/Budget	0	0 %
PAI, PAD ou PAC/Budget	13	76 %
Budget	4	24 %
NON	0	0 %
<b>Totaux</b>	<b>17</b>	<b>100 %</b>

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

### **Norme** :

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

### **Constats** :

- Les investissements réalisés dans le cadre du budget 2013 de la commune de Ouidah ne sont pas tous (contenus) compatibles avec le programme annuel d'investissement dont le contenu découle effectivement du programme de développement de la commune. 76% des projets figurent dans le PAI.
- Il n'existe pas une cohérence des montants de ces projets dans ces différents documents de planification.
- La commune ne dispose pas d'un Plan Annuel de Développement (PAD).

### **Risques** :

Difficulté d'exécuter correctement les activités programmées.

### **Recommandations** :

Le Maire devra :

- veiller à ce que le Plan Annuel d'Investissement (PAI) soit en cohérence en termes de projets et de coûts avec le budget d'investissement ;

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	14	82
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	3	18
Autres	0	0
<b>Totaux</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

**Norme :**

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

**Constats :**

82 % des marchés exécutés sur les ressources FADeC 2013 ont été réalisés par maîtrise d'ouvrage communal. C'est seulement en ce qui concerne les réalisations sur ressources du FADeC affecté du ministère de la santé que la commune n'a pas joué entièrement le rôle qui lui est dévolu. Elle n'a pas été associée à l'élaboration des dossiers d'appel d'offres.

**Risques :**

- Sous information de l'autorité dans l'élaboration du DAO.
- Non prise en compte des besoins réels de la population.

**Recommandations :**

Le Ministre de la Santé (MS) devra instruire ses services compétents à associer les autorités communales dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offres des infrastructures à réaliser dans leurs communes.

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

Niveau d'avancement des marchés/contrats	Nombre	%
Procédures de PM en cours	0	0
Exécution en cours	5	29
Réception provisoire	10	59
Réception définitive	2	12
Travaux abandonnés	0	0
<b>TOTAUX</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Concernant les réalisations en cours en 2013, on peut retenir qu'à la fin de l'année

- Aucune procédure de passation de marché n'est en cours.
- 29% des marchés sont en cours d'exécution.
- 59% des marchés ont connu une réception provisoire.
- 12% des marchés ont connu une réception définitive.
- Aucun marché n'est abandonné.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	6	35 %
Educ.sec.techn & profess,	0	0 %
Santé	2	12 %
Voirie urbaine	1	6 %
Pistes rurales	1	6 %
Eau potable & Energie	1	6 %
Culture et loisirs	0	0 %
Jeunesse et Sport	0	0 %
Communic. & NTIC	0	0 %
Environn., changement climat.	0	0 %
Administration Locale	2	12 %
Equipement marchands	1	6 %
Urban.& aménagement	1	6 %
Agric., élev. et pêche & Dévelop. rural	0	0 %
Hygiène, assain. De base	2	12 %
Autres (Protection sociale, ...)	0	0 %
<b>Totaux</b>	<b>17</b>	<b>100 %</b>

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Les cinq premiers secteurs dans lesquels la commune de Ouidah a investi sont :

- l'éducation maternelle et primaire: 35 % des projets prévus
- l'administration locale : 12 %
- la santé: 12 %
- l'hygiène, l'assainissement de base : 12 %
- les pistes rurales : 6 %.

L'éducation maternelle et primaire est le premier secteur prioritaire. Viennent ensuite l'administration locale, la santé, l'hygiène, l'assainissement de base et enfin les pistes rurales.

**Tableau n° 6 :** Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	10	59 %
Construction et équipement	1	6 %
Aménagement, Réhabilitation/réfection	5	29 %
Etudes	0	0 %
Suivi / contrôles	1	6 %
Equipement	0	0 %
Entretien courant (fonctionnement)	0	0 %
Autres fonctionnements	0	0 %
<b>Totaux</b>	<b>17</b>	<b>100 %</b>

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

Quant à la nature des réalisations prévues sur financement FADeC dans la commune de Ouidah en 2013, deux sont prioritaires

- construction : 59 %
- aménagement, réhabilitation/réfection : 29 %.

### 1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

**Tableau n°7 :** Liste des projets inéligibles (à remplir par les inspecteurs sur la base de la liste des réalisations du tableau n°6)

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	OBSERVATIONS
	NEANT			
	<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>		

#### **Norme :**

Les dépenses de fonctionnement sont inéligibles au FADeC investissement non affecté. Les dépenses, hors celles liées au renforcement institutionnel (Cf. note n°29/MDGLAAT/DC/SG/SP-CONAFIL/SD du 14 mars 2013), ci-après ne peuvent être imputées sur les ressources FADeC : les dépenses ne faisant pas

*partie des domaines de compétence communale, bâtiments à caractère religieux, véhicules, résidences et logements, hôtels, motels, auberges/infrastructures d'hébergement et remboursement des avances et emprunts contractés par la commune (Cf. MdP FADeC, annexe 1).*

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

**Constats :**

Aucune réalisation de l'année 2013 n'est inéligible.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

## 2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

---

### 2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

#### **Norme :**

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

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

#### **Constats :**

- Le Conseil Communal de Ouidah a tenu au cours de l'année 2013 trois sessions ordinaires au lieu de quatre tel que prescrit par les dispositions de l'article 16 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- La première session ordinaire, convoquée pour le jeudi 21 mars 2013, n'a pas eu lieu à cause de la tension qui régnait au sein du conseil communal.
- Des trois sessions ordinaires tenues, seule la session budgétaire n'a pas eu lieu à bonne date. Convoquée le 29 novembre 2013, elle a été effectivement tenue le 04 décembre 2013, faute de quorum.
- Ces sessions sont sanctionnées par des comptes rendus et PV de délibération.
- La liste de présence et celle d'absence des conseillers sont jointes aux comptes rendus des sessions.
- Les délais de convocation sont respectés.
- Il existe un registre administratif dans lequel sont mentionnées les convocations.

#### **Risques :**

Retard dans la reddition des comptes.

#### **Recommandations :**

Le Maire devra prendre les dispositions nécessaires pour assurer à l'avenir la tenue effective et à bonne date des sessions ordinaires.

## 2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION

### **Norme :**

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

### **Constats :**

- Il existe un tableau d'affichage qui n'est pas vide ; il comporte les comptes rendus des sessions du conseil communal de 2014 et non le compte rendu, le PV de délibération, le relevé des absences de la dernière session de 2013.
- Il n'existe pas un relevé des absences. Le point des absences est fait dans le compte rendu de session.
- Les représentants de la société civile et la population participent de temps en temps aux sessions du conseil communal ; ils sont invités par communiqué radio dans toutes les langues.

### **Risque :**

- Impossibilité pour les citoyens de contrôler si leurs élus participent aux sessions du Conseil Communal

### **Recommandations :**

Le Maire, Président du CC, devra instruire le SG aux fins de faire établir et afficher à la Mairie le relevé des absences des conseillers à chaque séance du conseil communal.

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

### **Norme :**

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

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

**Constats :**

- Il existe douze comptes rendus du Maire sur ses activités à travers un rapport écrit. Ces rapports d'activité sont adressés directement à l'autorité de tutelle par des bordereaux et non au CC. Les comptes rendus du Maire sur ses activités figurent dans les comptes rendus de session.
- De plus, ils sont signés par le Secrétaire Général et non par le Maire.
- L'ordre du jour des sessions du CC ne prévoit pas un point du maire sur les activités menées entre deux sessions.
- Le Préfet est destinataire des délibérations du conseil communal.

**Risques :**

Sous information et dissimulation d'informations aux conseillers.

**Recommandations :**

- Le Conseil Communal devra instruire le Maire afin qu'il lui rende régulièrement compte de ses actes par un rapport écrit à chacune de ses réunions.
- Le Maire devra :
  - Inclure dans l'ordre du jour un point sur les activités menées entre deux sessions ;
  - signer lui-même ses rapports d'activité.

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

**Norme :**

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

**Constats :**

- Le SG tient tous les lundis des réunions périodiques avec les Chefs de service, mais elles ne sont pas sanctionnées par des comptes rendus.
- Il participe à la préparation et à l'élaboration du budget communal mais pas à son exécution ; tout ce qui concerne les mandats relève de l'ordonnateur et du comptable.
- Concernant les affaires domaniales, le SG est impliqué dans le traitement de certains dossiers introduits par les usagers, notamment les dossiers de réclamation et plaintes diverses. Les questions de lotissement, de délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles sont réglées par le Service des Affaires Domaniales et le Maire.
- Il assure le secrétariat des réunions du conseil communal avec le Secrétaire Général Adjoint.

**Risques :**

- Manque de cohésion et de synergie entre les activités des différents services ;
- Insuffisance de contrôle sur la phase administrative de l'exécution des dépenses.

**Recommandations :**

Le Maire devra :

- instruire le SG à faire sanctionner ses réunions avec les Chefs de service par des PV ou comptes rendus ;
- permettre au SG de jouer pleinement son rôle de coordonnateur des services communaux en évitant de signer tout document non revêtu du visa du SG, notamment, les documents relatifs d'une part, à l'exécution du budget (mandats de paiement et autres pièces financières) et d'autre part, à la gestion des affaires domaniales (lotissement, délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles).

**2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES**

**Norme :**

*Trois commissions permanentes sont obligatoirement créées. Il s'agit de : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales, la*

*commission des affaires sociales et culturelles. Les Présidents de commissions sont élus par le conseil communal. Les rapporteurs désignés au sein des commissions présentent les rapports de leurs travaux en plénière. Le conseil communal discute et adopte les procès-verbaux ou les rapports des travaux en commissions (Cf. article 36 de la loi n° 97-029 et articles 60, 61, et 62 du décret n° 2001-414).*

**Constats :**

- Les commissions permanentes obligatoires existent et sont mises en place le mercredi 08 octobre 2008 lors de la session extraordinaire du conseil communal.
- De ces commissions, seule la commission des affaires économiques et financières est fonctionnelle. Elle a tenu en 2013 quatre (04) réunions, mais qui ne sont pas sanctionnées par des PV ou rapports.

**Risque :**

Absence d'études approfondies pour éclairer le conseil communal en vue de la prise de décisions pertinentes dans certains domaines spécialisés.

**Recommandations :**

Le Maire devra inviter les présidents des commissions permanentes obligatoires à faire fonctionner normalement leurs organes et à faire sanctionner leurs séances de travail par des PV ou rapports.

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

**Norme :**

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

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

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

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

**Constats :**

- Le budget primitif de l'année 2013 a été adopté par le Conseil Communal à la deuxième session extraordinaire tenue le 14 février 2013 et transmis à l'autorité de tutelle le 17 février 2013. Pas de retard.
- Le collectif budgétaire de l'année 2013 a été adopté par le Conseil Communal à la cinquième session extraordinaire tenue le 28 août 2013 et transmis à l'autorité de tutelle par bordereau N°5/0908/CO/SG/SAF du 10 octobre 2013. Pas de retard.
- Le compte administratif gestion 2013 a été adopté le 30 juin 2014 et transmis à l'autorité de tutelle par bordereau N°5/618/CO/SG/SAF du 11 août 2014 au lieu du 15 juillet 2014 tel que l'exige l'article 53 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Il existe un retard de 27 jours dû à une panne de l'appareil photocopieur de la mairie devant servir à multiplier le document en vingt (20) copies.
- Le compte administratif, gestion 2013 a été approuvé par l'autorité de tutelle le 13 août 2014, soit dans le délai règlementaire.

**Risques :**

Retard dans l'approbation du compte administratif par l'autorité de tutelle.

**Recommandations :**

Le Maire devra instruire le Chef du service des Affaires Financières aux fins du respect du délai de transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle.

## **2.7 REDDITION DE COMPTE**

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il n'existe pas un Service de l'Information et de la Documentation, mais une Division des Archives, de la Documentation et des NTIC qui dépend du Service de l'Administration Générale et qui n'est pas fonctionnelle. De plus, la commune ne dispose pas d'une salle de documentation. Néanmoins, les documents de gestion sont disponibles à la Mairie.

**Risques :**

- Sous information du public sur la commune.
- possibilité réduite de participer aux affaires communales.

**Recommandations :**

Le Maire devra :

- créer un Service de l'Information et de la Documentation et le rendre fonctionnel ;
- prévoir dans le prochain budget la construction d'une salle de documentation.

**Bonnes pratiques :**

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

**Constats :**

Le Maire a organisé une séance de reddition de compte en 2013, mais qui n'est pas sanctionnée par un PV ou rapport. Egalement, aucune liste de présence n'est établie.

**Risques :**

Manque de transparence dans la gestion.

**Recommandations :**

Le Maire devra faire sanctionner les séances de reddition de compte par des PV accompagnés de listes de présence.

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

### Norme :

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

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

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

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

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

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

### Constats :

- Par arrêté n°5/027/CO/SG/ST du 13 juin 2013, il a été créé :
  - la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) ;
  - le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (S/PRMP) ;
  - la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) ;
  - la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP).

- Il existe un juriste mais pas un spécialiste en marchés publics dans la commune pour animer le S/PRMP et la CPMP ; c'est le juriste qui est le Chef du Secrétariat de la PRMP.
- La CPMP et la CCMP sont fonctionnelles.
- Par contre, le S/PRMP est également fonctionnel, mais ne tient pas de rapports. La norme est partiellement respectée.

**Risques :**

- Insuffisance dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offres.
- Mauvaise appréciation des procédures de passation des marchés publics.
- Non atteinte des résultats.

**Recommandations :**

Le Maire devra :

- prévoir le recrutement d'un spécialiste en marchés publics pour animer le S/PRMP et la CPMP ;
- instruire le S/PRMP à tenir un fichier des marchés, les PV des réunions ainsi que les registres infalsifiables, côtés et paraphés, et à assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués.

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION
1	Contribution financière pour construction de boutiques et de hangars dans le marché Kpassè, Objet de la rallonge du FIVIS II	18 639 412	FAeC non affecté	Appel d'offres ouvert	Equipement marchand	Réception provisoire
2	Contribution financière de la Mairie de Ouidah dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Route de l'Eau pour le compte de l'année 2012 (CIED)	5 000 000	FADeC non affecté		Urban.& aménagement	
3	Contrepartie de la mairie de Ouidah pour la mise en œuvre du PUGEMU	14 452 445	FADeC non affecté		Hygiène, assain. de base	
4	Extension du nouveau cimetière municipal de la Commune de Ouidah	26 000 000	FADeC non affecté	Appel d'offres ouvert	Voirie urbaine	Mise en service
5	Réfection et construction en matériaux précaires des Ecoles Primaires Publiques GOMEY Nord/B- OKE AGBEDE et GBEZOUNME	6 550 000	FADeC affecté MEMP	3.1 Cotation	Education maternelle et primaire	
6	Reprise de la toiture d'un module de 3 classes+bureau directeur à l'EPP AGBANOU	1 624 382	FADeC affecté MEMP	Cotation	Education maternelle et primaire	Mise en service
7	Réfection à l'EPP DOCOME (Reprise d'un mur et aménagement de l'entrée principale avec enseigne)	3 888 100	FADeC affecté	Cotation	Education maternelle et primaire	Mise en service
8	Construction de la clôture de la façade principale y compris portails, guérite et enseigne	16 747 445	FADeC non affecté	Cotation	Administration locale	Mise en service
9	Extension de l'hôtel de ville de Ouidah	12 220 201	FADeC non affecté		Administration locale	Réception provisoire
10	Construction d'un bloc administratif au centre de santé de Kindjito dans la Commune de Ouidah	34 917 436	FADeC affecté	Appel d'offres ouvert	Santé	Réception provisoire

\* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné, ....

Dix (10) projets font l'objet d'échantillonnage dans la commune de Ouidah, soit un taux de 58,82 %.

### **3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

#### **3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés**

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il existe un plan prévisionnel actualisé de passation des MP au niveau de la commune de Ouidah ; il est conforme au modèle adopté par l'Autorité de Régulation des MP.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

#### **3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics**

**Norme :**

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

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

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

**Constats** :

Les seuils indiqués ci-dessus sont respectés dans le cadre de l'exécution des MP ; par ailleurs, sur la base de l'analyse des dossiers des marchés figurant dans l'échantillon, l'équipe d'audit n'a pas constaté de cas de saucissonnage de marchés.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme** :

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

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

**Constats** :

1. les projets échantillonnés dans le tableau n° 8 ne sont pas dans le seuil de compétence de la DNCMP ;

2. les dossiers de PM ont été transmis par écrit à la CCMP ;
3. les avis émis par la PRMP font l'objet d'écrits par la CCMP ;
4. par contre, il n'existe pas de rapport de la PRMP.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré**

**Norme** :

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

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

**Constats** :

L'équipe d'audit n'a noté l'existence d'aucun marché de gré à gré au titre de la gestion 2013 au niveau de la commune.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics**

**Norme** :

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

*Selon l'article 59 de la loi 2009-02, les marchés publics par appel d'offres doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis d'appel à la concurrence porté à la connaissance du public par une insertion*

*faite, dans les mêmes termes, dans le journal des marchés publics et/ou toute autre publication nationale et /ou internationale ainsi que sous mode électronique.*

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

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

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

### **Constats :**

- l'autorité contractante ne fait pas 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 ;
- les termes de l'article 59 de la loi 2009-02 sont respectés car les avis d'appel d'offres sont publiés dans le journal des marchés publics ;
- la séance d'ouverture des plis est publique ; les normes édictées pour 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 sont respectées ; mais, il n'y a jamais d'observateur indépendant, celui-ci n'étant jamais désigné par l'ARMP, seule structure compétente pour le faire ;
- la commune ne procède pas à la publication du procès-verbal d'attribution provisoire ; cependant, il est validé par la CCMP ;
- 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 ;
- la commune n'a pas transmis à la DNCMP son Plan de PPM gestion 2013; ce dernier n'est pas non plus affiché à la mairie ni radiodiffusé;
- les avis d'appels d'offres, par contre, sont radiodiffusés. A cet effet, la commune signe annuellement, une convention de partenariat avec certaines radios et télévisions, en vue de la diffusion de tous ses communiqués et autres publications ; il n'y a pas de reçu de publication par marché ;
- il existe un procès-verbal d'ouverture des offres et une liste de présence pour les séances d'ouverture de plis publiques en présence des soumissionnaires; la tutelle a interdit depuis longtemps les reports de date et de lieu de l'ouverture des plis ; les soumissionnaires non retenus sont informés par voie épistolaire ;

- les procès-verbaux d'attribution provisoire ne sont pas affichés.  
Les normes concernant la publicité des procédures sont partiellement respectées.

**Risques :**

- ignorance par les populations des différentes attributions provisoires de marchés ;
- ignorance, par les soumissionnaires potentiels, des marchés que la commune entend passer au cours de l'année;
- violation du principe de la transparence

**Recommandations :**

- la commune doit désormais procéder à la publication du procès-verbal d'attribution provisoire ;
- l'autorité contractante doit faire 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 ;
- la commune doit toujours transmettre à la DNCMP son Plan de PPM.

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Les délais de passation des marchés sont globalement respectés.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle**

**Norme** :

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

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

**Constats** :

Dans l'échantillon du tableau N° 8, seul le contrat de marché pour les travaux d'extension du nouveau cimetière de Ouidah, a fait l'objet d'approbation par la tutelle (CF : Arrêté préfectoral n° 2/183/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD/CCPMP du 05 juillet 2013). Les autres marchés ont été passés après cotation, et de ce fait, selon l'entendement de la mairie, ne nécessite pas une approbation par la tutelle.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres**

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

**Norme** :

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

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

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

**Constats :**

Les éléments listés ci-dessus sont respectés pour le seul appel d'offres de l'échantillon traité.

**Risque :** Néant.

**Recommandation:** Néant.

**3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types**

**Norme :**

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

**Constats :**

Lors de la passation de ces marchés, la commune ne disposait pas de modèles de DAO types élaborés par l'ARMP ; elle utilisait un ancien modèle pas aussi détaillé que les modèles de l'ARMP ; mais, au début de l'année 2014, l'ARMP a formé les membres des organes de passation des MP, soit deux de CPMP, deux du CCMP et un du Secrétariat de la PRMP ; depuis lors, les modèles de l'ARMP servent de modèles types.

**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.*

**Constats :**

L'évaluation se fait en trois étapes :

- l'examen de la conformité et de la validité des pièces administratives ;
- l'étude de la conformité des offres techniques ;
- l'évaluation financière des offres et aucune nouvelle décision n'est jamais prise lors du dépouillement des offres ;

Les procès-verbaux contiennent tous les renseignements indiqués ci-dessous et les séances d'ouverture des plis sont publiques.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Le rapport d'analyse des offres retrace fidèlement les informations nécessaires prévues au DAO.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

*Le PV d'attribution provisoire de marchés mentionne : le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet et, le cas échéant, les motifs de rejet des offres jugées anormalement basses, les éléments de marché (objet, prix, délais, part en sous-traitance, variantes prises en compte), le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre, indication des*

*circonstances qui justifient le non recours à l'appel d'offre ouvert (AO restreint, AO en deux étapes, entente directe ou gré à gré, ... (Cf. article 84 du CPMDSP).*

**Constats :**

Le PV d'attribution provisoire de marchés mentionne effectivement le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus, les motifs de leur rejet ainsi que tous les éléments indiqués dans la norme ci-dessus ; toutefois, dans certains cas d'émission de bons de commande, les formulations des commandes par le SAF sont, parfois à l'exécution, contestées par le CST qui ne les trouve pas conformes à l'esprit de la commande qu'entend faire exécuter l'autorité contractante.

**Risques :**

Probable mauvaise exécution de bons de commandes par le Service Technique.

**Recommandations :**

Il est souhaitable que le SAF se rapproche du ST pour s'assurer de la bonne formulation des travaux exécutés sur bons de commande.

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

#### **3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés**

**Norme :**

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

**Constats :**

La quasi-totalité des soumissionnaires viennent de Cotonou et font les formalités d'enregistrement de leur dossier à la Direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre de la Direction Générale des Impôts et des Domaines à Cotonou.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

#### **Norme :**

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

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

#### **Constats :**

Les formalités décrites supra sont scrupuleusement respectées à chaque étape énoncée par les services techniques compétents de la mairie ; les liasses comportent les pièces exigibles.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

### **3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.**

#### **Norme :**

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

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

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

**Constats** :

C'est le Service Technique de la mairie qui contrôle tous les travaux relatifs aux ouvrages non standard ; pour la construction des bureaux de la mairie, il a été fait recours aux prestations d'un cabinet d'architecte ; la réglementation est donc respectée.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **3.2.4 Respect des délais contractuels**

**Norme** :

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

**Constats** :

Sur 7 réalisations contrôlées, 5 accusent un retard d'exécution. Le retard moyen est de 6,9 mois. La commission n'a pas eu connaissance de mises en demeure ou autres mesures entreprises par la Mairie.

**Risque** : Renchérissement des coûts.

**Recommandation** : Appliquer les mesures prévues par le code des marchés publics

### **3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants**

**Norme** :

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

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

*La passation d'un avenant est soumise à l'autorisation de la direction de contrôle des marchés publics compétente. En cas de dépassement de montant du marché dans une proportion égale à dix pour cent (10 %) au plus, les modifications du marché peuvent être apportées par ordre de service et*

*régularisées par voie d'avenant(...). Lorsque le dépassement du montant du marché est supérieur à dix pour cent (10%), les modifications ne peuvent se faire qu'après signature de l'avenant y afférent. (Cf. article 124 du code 2009 des MPDS).*

**Constats** :

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

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

---

### 4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

#### 4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

**Norme** :

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

**Constats** :

Ce sont les avis de recouvrement qui sont adressés au maire de Ouidah par la recette-perception de la commune et non les copies des BTR ; de ce fait, il n'y a pas de référence, de date d'arrivée, de nature des ressources.

**Risque** : Néant.

**Recommandations** :

La recette-perception doit se conformer aux dispositions du manuel de procédures FADeC, en prenant l'habitude de fournir désormais à la mairie, outre les avis de recouvrement, copie des BTR.

#### 4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

**Norme** :

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

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

**Constats** :

La durée entre le paiement des acomptes et du solde n'excède pas soixante (60) jours à compter de la réception de la facture.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

### **4.1.3 Tenue correcte des registres**

#### **Norme :**

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

#### **Constats :**

Il existe au niveau de l'ordonnateur, les registres des engagements, des mandats, registre auxiliaire FADeC et d'inventaire du patrimoine ; mais, ils ne sont ni cotés ni paraphés.

#### **Risques :**

Des risques de dénaturation des données contenues dans lesdits registres sont à craindre.

#### **Recommandations :**

Le maire doit faire coter et parapher tous les registres.

### **4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire**

#### **Norme :**

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

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

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

#### **Constats :**

Les dossiers financés sur les ressources FADeC ne sont pas enliassés par opération ; les dossiers sont bien archivés dans des armoires ou sur des étagères, dans un bâtiment neuf destiné à la conservation desdits dossiers ; toutefois, quelques-uns sont disposés par terre et il est possible qu'ils subissent à terme, les effets de la dégradation par l'humidité ou les termites.

**Risques :**

Perte possible des dossiers du fait de l'humidité ou d'autres agents.

**Recommandations :**

Commander des étagères ou armoires supplémentaires, en vue de la bonne conservation des dossiers.

**4.1.5 Niveau de consommation des ressources**

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

DEESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
<b>TOTAL</b>	471 387 229	471 387 229	289 710 443	183 172 408	183 172 408
<b>SOLDES/RESTES</b>		-	181 676 786	106 538 035	-
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base total des ressources de transferts)		100,00 %	61,46 %	38,86 %	38,86 %
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base transferts reçus)			61,46 %	38,86 %	38,86 %

Source : Tableaux de suivi remplis par la Commune

**Constats :**

Les montants de subventions annoncées ont été intégralement mobilisés ; cependant, les crédits engagés n'ont pas été entièrement mandatés. Le taux de mandatement paraît par ailleurs faible. Les montants mandatés ont été totalement payés.

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

**Norme :**

Suivant le point 6.3 du MdP du FADeC, le Maire établit le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Ce point conformément au guide à

*l'usage du Maire intègre : la situation des engagements, le tableau des ressources et emplois, l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées en fin d'année, l'état des dettes envers les prestataires, l'état des créances sur les prestataires (avances et acomptes versées sur marchés et niveau de remboursement).*

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

**Constats :**

- le Maire ne transmet pas 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 ;
- il n'établit pas le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ;

**Risques :**

Il y a violation de la norme de reddition de comptes à la fois du maire et du receveur-percepteur.

**Recommandations :**

Le C/SAF doit veiller à l'application de la norme de reddition de comptes à l'autorité de tutelle.

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

### **4.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation**

**Norme :**

*Les ressources transférées à la commune sont notifiées au RP par le RF. (Cf. MdP FADeC, point 4.1).  
Les registres, notamment le registre FADeC, retracent les montants transférés par BTR à la commune au titre de la gestion.*

**Constats :**

Le registre auxiliaire FADeC retrace les montants transférés à la commune par avis de recouvrement et non par BTR.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

#### **4.1.1. Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)**

**Norme :**

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

**Constats :**

La recette-perception informe le Maire par bordereau d'envoi de la disponibilité des ressources et lui produit copie des avis de recouvrement et non de BTR.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

#### **4.1.2. 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<sup>ère</sup> tranche, 31 mai pour la deuxième tranche et 30 septembre pour la 3<sup>ème</sup> tranche.*

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

*1<sup>ère</sup> tranche : 15 mars N*

*2<sup>ème</sup> tranche : 15 juin N et*

*3<sup>ème</sup> tranche : 15 octobre N.*

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

**Constats :**

**Pour le FADeC non affecté Investissement :**

- la 1<sup>ère</sup> tranche a été mise à la disposition du R-P, le 8 mars 2013, soit 7 jours avant la date butoir (15 mars);
- la 2<sup>ème</sup> tranche est mise à disposition, le 10 juin 2013, soit 5 jours avant la date butoir
- la 3<sup>ème</sup> tranche, le 13 novembre 2013, soit avec 28 jours de retard (date butoir 15 octobre).

**Pour le FADeC affecté Ministères sectoriels :**

- MEMP : 16 avril 2013 donc 1 jours de retard
- MS : 17 mai 2013 donc 32 jours de retard
- M/ENERGIE : 12 juillet 2013 donc presque 3 mois de retard

**Risques :**

Exécution tardive des projets due à la mise à disposition hors délai des crédits.

**Recommandations :**

Il est recommandé que la RGF de la DGTCP mette les crédits à temps à la disposition des recettes-perceptions.

**4.1.3. Tenue correcte des registres**

**Norme :**

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

**Constats :**

Le receveur-percepteur tient un registre auxiliaire FADeC 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.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

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

**Constats** :

Les mandats sont transmis par le maire par bordereau ; ceux-ci sont effectivement inscrits dans ses livres comptables et reçoivent, après les contrôles de régularité, les visas appropriés ; aucun des mandats relatifs aux projets de l'échantillon n'a fait l'objet de rejet par le receveur-percepteur.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

#### 4.1.5. Archivage des documents

**Norme** :

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

**Constats** :

La plupart des documents comptables et financiers au niveau de la recette-perception de Ouidah sont manuellement archivés dans un local neuf dans des armoires ou sur des étagères ; cependant, quelques-uns sont posés à même le sol et n'échapperont pas, à terme, à l'effet d'altération d'agents extérieurs ; le logiciel utilisé est le LGBC.

**Risques** :

Risque de perte des documents sous l'action de l'humidité ou des termites.

**Recommandations** :

Il est souhaitable que la mairie dote la recette-perception d'armoires ou étagères supplémentaires, en vue de la bonne conservation des documents comptables et financiers.

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

**Norme :**

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

**Constats :**

Le receveur-percepteur de Ouidah, à l'instar des receveurs-percepteurs des autres communes audités par la présente commission, se contente d'adresser au maire le bordereau de développement des recettes et dépenses ; il n'envoie pas au RGF via le RF, des informations sur l'exécution du FADeC pour acheminement au SP/CONAFIL.

**Risque :**

Impossibilité de suivre l'exécution du FADeC au niveau de la CONAFIL

**Recommandation :**

La DGTCP devrait instruire les RP de produire les informations requises sur 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.*

**Constats** :

Il n'existe pas dans la commune de Ouidah des réalisations sur financement FADeC réceptionnées provisoirement qui ne soient pas rendues fonctionnelles sur une durée d'un an notamment dans l'échantillon d'investigation visité.

**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).*

**Constats** :

Il existe des rapports de suivi et de contrôle de chantier par le C/ST.

**Risque** :

**Recommandation** :

#### 5.2.2 Constat de visite.

**Norme** :

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

**Constats :**

Il existe des malfaçons visibles sur certains ouvrages réceptionnés figurant dans l'échantillon d'investigation visité. C'est le cas de :

- la construction de la clôture de la façade principale y compris portails, guérite et enseigne.  
A ce niveau, la commission a constaté des fissures par endroits au niveau de la guérite et des casses au niveau des fenêtres de la guérite.
- La construction d'un bloc administratif au Centre de Santé de Kindjito.  
Il a été noté ici des fissures par endroits sur les murs et des problèmes au niveau de l'installation sanitaire.

**Risques :**

**Recommandations :**

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il s'assure de la réparation effective de toutes ces anomalies à la réception définitive avant le paiement de la retenue de garantie.

**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.*

**Constats :**

- Il n'existe pas d'écrits d'identification sur les réalisations réceptionnées provisoirement visitées par la commission. Il s'agit de :
  - l'extension de l'hôtel de ville de Ouidah ;
  - la construction de la clôture de la façade principale y compris portails, guérite et enseigne de l'hôtel de ville de Ouidah ;
  - l'extension du nouveau cimetière municipal de la commune de Ouidah ;
  - la construction d'un bloc administratif au Centre de Santé de Kindjito dans la commune de Ouidah ;
  - la reprise de la toiture d'un module de trois classes plus bureau directeur à l'EPP AGBANOU dans la commune de Ouidah.

**Risques :**

Confusion de la source réelle du financement des réalisations par le public.

**Recommandations :**

Le maire à inscrire sur toutes les réalisations financées ou cofinancées sur les ressources FADeC la source de financement.

## 6 OPINIONS DES AUDITEURS

---

### 6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

#### **Opinion :**

L'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune de Ouidah a montré que toutes les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 ne sont pas prises en compte dans le budget communal et le PAI 2013 ; en effet, sur les 17 réalisations effectuées, 13 figurent dans les PAI et le budget et 4 uniquement dans le budget.

### 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 :**

Le C/SAF et le RP exploitent leurs données de façon croisée et aboutissent à des rapprochements de soldes fiables ; les données fournies par l'un et l'autre font ressortir une cohérence et une concordance totales.

#### 6.2.2 Examen du tableau ressources et des emplois

#### **Opinion :**

Il ressort des investigations de notre commission ce qui suit :

- l'ensemble des ressources de la commune de Ouidah à savoir les crédits reportés et les nouvelles dotations sont budgétisées ;
- le tableau sur les ressources et emplois remis à la CONAFIL présente la situation réelle des ressources et des emplois des transferts de la commune de Ouidah.
- Cependant, la liste des emplois (marchés signés en 2013) n'est pas concordante avec la liste des marchés établie par le ST.

#### 6.2.3 Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

#### **Opinion :**

Le système de contrôle interne n'est pas efficace pour les raisons ci-après :

- Il n'existe pas un manuel de procédures administratives et financières propre à la commune de Ouidah ;

- le Maire ne fait pas un rapport écrit pour rendre compte de ses activités au Conseil Communal ;
- le Secrétaire Général ne coordonne pas tous les services communaux : le Service des Affaires Financières lui échappe, en ce qui concerne l'exécution du budget ; il en est de même pour le Service des Affaires Domaniales, s'agissant des questions de lotissement, de délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles ;
- en dehors des délibérations du Conseil Communal et des rapports d'activité, le Maire ne transmet pas systématiquement les actes de gestion à l'autorité de tutelle ;
- seule la commission des affaires économiques et financières est fonctionnelle ;
- une seule réunion de municipalité a eu lieu en 2013.

#### **6.2.4 Passation des marchés publics**

##### **Opinion :**

Les marchés publics, notamment ceux relatifs aux infrastructures de l'échantillon, répondent tous à la réglementation en vigueur en la matière; les normes de passation des marchés publics applicables au Bénin sont respectées, dans une très large mesure, même s'il existe des violations mineures de celles-ci qui n'impactent pas négativement la bonne exécution des marchés.

#### **6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses**

##### **Opinion :**

L'ordonnateur comme le comptable de la commune exécutent les dépenses, chacun en ce qui le concerne, selon les normes qui lui sont propres ; les mandats sont établis par le maire, notamment, après une bonne liquidation, l'exacte imputation des dépenses au chapitre approprié et transmis par bordereau au comptable qui, après les différents contrôles de régularité, effectue le paiement ; aucune dépense ne s'est faite de façon irrégulière et injustifiable.

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

### **6.3.1 Profitabilité aux populations**

#### **Opinion :**

Les auditeurs, à l'issue des visites des infrastructures effectuées sont en mesure d'affirmer que tous les projets exécutés par la mairie ont été réalisés pour le plus grand bien des populations bénéficiaires .

### **6.3.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations**

#### **Opinion :**

- La gestion des ressources publiques communales peut être qualifiée d'efficente. Les retards d'exécution observés par la commission ne permettent pas de qualifier d'efficace la gestion des ressources.
- Un effort d'entretien du patrimoine de la commune a été constaté : un contrat d'entretien a été signé avec une société pour l'entretien des bureaux de la mairie.

## 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 locales<sup>1</sup>

---

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

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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
<b>A- Fonctionnalité des organes élus</b>					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins	6	5	
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.	4	2	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard	6	6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard	4	4	
<b>B- Fonctionnement de l'administration communale</b>					
Passation des marchés : existence 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)	- 3 - 3 - 3	6	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts <b>et</b> à jour <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registre des engagements (1 point)</li> <li>• Registre des mandats (1 point)</li> <li>• Registre du patrimoine (1 point)</li> <li>• Registre auxiliaire FADeC (2 points)</li> </ul>	- 1 - 1 - 1 - 2	5	

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014
<b>C- Finances Locales<sup>1</sup></b>					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	11,99 %	10	Note calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	1,37 %	1,37	Note calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	6,18 %	6,18	Note calculée par la CONAFIL.
<b>Totaux</b>	<b>67</b>			<b>45,55</b>	

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

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	<b>Bien</b>	
2-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...	<b>Passable</b>	
3-	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	<b>Passable</b>	
4-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	<b>Passable</b>	
5-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PV datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)	<b>Bien</b>	
6-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC	<b>Faible</b>	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC.
7-	Améliorer la programmation budgétaire de la Commune et faire en sorte que les investissements budgétisés soient prévus au PAI de l'exercice auquel il se rapporte	<b>Passable</b>	
8-	Respecter et ou faire respecter la maîtrise d'ouvrage communale dans la réalisation des projets FADeC affecté	<b>Bien</b>	
9-	Les réalisations financées sur le FADeC doivent être prévues au budget de la Commune	<b>Très bien</b>	
10-	Respecter scrupuleusement les étapes de PMP (publication des avis, respect des dates d'ouverture, notification des résultats aux soumissionnaires, soumission des marchés à l'approbation de la tutelle, enregistrement au domaine...)	<b>Très bien</b>	

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

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
11-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les avis/DAO	<b>Passable</b>	
12-	S'approprier les dispositions du code relatives au respect des règles de constitution des garanties et de leur taux (garantie de soumission)	<b>Très bien</b>	
13-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables	<b>Très bien</b>	
14-	Faire appliquer obligatoirement la retenue de garantie (si nécessaire)	<b>Très bien</b>	
15-	Tenir les séances d'ouvertures des offres conformément aux dates indiquées dans le DAO et sont publiques	<b>Bien</b>	
16-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement juridique dans les délais requis	<b>Bien</b>	
17-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement comptable dans les délais requis	<b>Bien</b>	
18-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	<b>Bien</b>	

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accomplir à bonne date les tâches qui vous incombent dans le processus de mise à disposition des dotations du PMIL ;</li> <li>- Mettre à disposition à temps les fonds du PMIL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CONAFIL</li> <li>- DRFM/MDGLAAT</li> <li>- DGB et DGTCP/MEF</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiller à ce que le Plan Annuel d'Investissement (PAI) soit en cohérence en termes de projets et de coûts avec le budget d'investissement ;</li> <li>- Elaborer au début de chaque année le Plan Annuel de Développement.</li> </ul>	Le Maire
3	Instruire les services compétents du ministère de la Santé à associer les autorités communales dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offres des infrastructures à réaliser dans leurs communes.	Le MS
4	Prendre les dispositions nécessaires pour assurer à l'avenir la tenue effective et à bonne date des sessions ordinaires.	Le Maire
5	Faire établir et afficher à la Mairie le relevé des absences des conseillers à chaque séance du conseil communal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Maire, Président du CC</li> <li>- Le SG</li> </ul>
6	Prévoir un ordre du jour réservé à son point sur les activités menées entre deux sessions.	Le Maire
7	Signer les rapports d'activités.	Le Maire
8	Faire sanctionner les réunions avec les Chefs de service par des PV ou comptes rendus.	Le SG
9	Respecter le délai de transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle.	Le C/SAF
10	Créer un Service de l'Information et de la Documentation et le rendre fonctionnel.	Le Maire
11	Prévoir dans le prochain budget la construction d'une salle de documentation.	Le Maire
12	Faire sanctionner les séances de reddition de compte par des PV accompagnés de listes de présence.	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
13	Prévoir le recrutement d'un spécialiste en marchés publics pour animer le S/PRMP et la CPMP	Le Maire
14	Tenir un fichier des marchés, les PV des réunions ainsi que les registres infalsifiables, côtés et paraphés, et à assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués.	Le S/PRMP
15	Veiller à ce que les libellés portés sur les bons de commandes soient effectivement conformes aux commandes voulues par l'autorité contractante et ne soient plus contestés par le CST.	C/SAF
16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- publier le procès-verbal d'attribution provisoire ;</li> <li>- faire 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 ;</li> <li>- transmettre toujours à la DNCMP son Plan de PPM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SPRMP</li> <li>- Maire</li>   <li>- SPRMP</li> </ul>
17	Fournir désormais à la mairie, outre les avis de recouvrement, copie des BTR, conformément aux dispositions du manuel de procédures FADeC.	Receveur-percepteur
18	Faire coter et parapher tous les registres.	CSAF
19	Commander des étagères ou armoires supplémentaires, en vue de la bonne conservation des dossiers comptables et financiers.	CSAF+Receveur-percepteur
20	Identifier et mobiliser effectivement des ressources propres.	Conseil communal
21	Faire immatriculer toutes les infrastructures réalisées sur les ressources du FADeC transférées à la commune.	Maire et CST

## CONCLUSION

---

En dehors de la non-identification des ouvrages financés sur les ressources FADeC, la commission estime que les ressources du FADeC 2013 ont été utilisées à bon escient par la commune de Ouidah. Elles ont permis de réaliser des infrastructures profitables aux populations qui à coup sûr verront leurs conditions de vie s'améliorer. Il y a donc lieu que la commune de Ouidah continue de bénéficier des ressources du FADeC tout en lui demandant de se conformer aux bonnes pratiques.

Cotonou, le 30 décembre 2014

**Le Rapporteur,**

**Le Président,**

**Mamoudou A. BELLO**

**Francis HOGBONOUTO**