

REPUBLIQUE DU BENIN  
FRATERNITE- JUSTICE-TRAVAIL

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 PORTO-NOVO**

OCTOBRE 2014

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**





## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION .....</b>	<b>10</b>
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013 .....	10
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD .....	11
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE .....	15
<b>2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL .....</b>	<b>16</b>
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	16
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	17
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE .....	17
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX .....	19
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES .....	19
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF- .....	20
<b>2.1. REDDITION DE COMPTE.....</b>	<b>21</b>
2.7 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>25</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	26
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	26
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics .....	26
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics .....	27
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	28
3.1.5 Respect des délais des procédures.....	30
3.1.6 Approbation des marchés par la tutelle .....	32
3.1.7 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....	33
3.1.7.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres .....	33
3.1.7.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....	33
3.1.7.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....	34
3.1.7.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO .....	34
3.1.7.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	35
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES .....	36
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	36
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. ....	36
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	37
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	37
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	38
<b>4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION .....</b>	<b>40</b>
<b>4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR .....</b>	<b>40</b>
4.1.1 Tenue correcte des registres .....	41
4.1.2 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....	42
4.1.3 Niveau de consommation des ressources .....	43

4.1.4	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....	44
4.2	<b>AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR) .....</b>	<b>45</b>
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation .....	45
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR) .....	46
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR .....	46
4.2.4	Tenue correcte des registres .....	47
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	48
4.2.6	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels .....	49
<b>5</b>	<b>QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....</b>	<b>51</b>
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	51
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	51
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	51
5.2.2	Constat de visite .....	52
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	53
<b>6</b>	<b>OPINIONS DES AUDITEURS .....</b>	<b>54</b>
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION .....	54
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES .....	54
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP .....	54
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	54
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne .....	55
6.2.4	Passation des marchés publics .....	55
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	55
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION .....	55
6.3.1	Profitabilité aux populations .....	55
6.3.2	Efficacité et efficience et pérennité des réalisations.....	56
<b>7</b>	<b>NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>57</b>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>69</b>
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.</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
COMPDSP	Code des Marchés Publics et des Délégations des Services Publics
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
C/SAF	Chef Service des Affaires Financières
C/ST	Chef Service Technique
C/SPDL	Chef Service de la Planification et du Développement Local
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
FiLoc	Finances Locales
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'Etat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER)
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MS	Ministère de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PV	Procès Verbal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RP	Receveur Percepteur ou Recette Perception
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TdR	Termes de Références

## Fiche d'identification de la commune

<b>N°</b>	<b>DESIGNATION</b>	<b>DONNEES</b>
<b>1</b>	<b>SITUATION PHYSIQUE</b>	
	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	52,5
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	263.616 dont 138.733 femmes
	Pauvreté monétaire (INSAE)	19,1
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	7,2
<b>2</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	
	Nombre d'arrondissements	05
	Nombre de quartiers / villages	86
	Nombre de conseillers	33
	Chef lieu de la commune	Porto Novo
<b>3</b>	<b>Contacts</b>	
	Contacts (fixe) :	<i>(00229) 20 21 32 99/ 20 21 40 55</i>
	Email de la commune :	<i>info@mairieporonovo.org</i>

## INTRODUCTION

---

Par les ordres de mission n°1823 et 1828 /MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 /08/2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de Porto-Novo, Aguégoués, Adjara et Sèmè-Podji au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- Mathias HOUSSOU, Inspecteur des Finances (MEF),
- Antoine Délé AMOUSSOU, Administrateur Civil (MDGLAAT)

### 0.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Il s'est agit en général, de vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour la période 2013.

De façon spécifique, l'audit s'est appesanti sur les points ci-après :

- Le fonctionnement des organes : (i) tenue des sessions du Conseil Communal, (ii) fonctionnement des commissions permanentes et (iii) réunions de municipalité ;
- Le fonctionnement de l'administration communale : (i) planification annuelle avec élaboration du Plan Annuel d'Investissement (PAI), (ii) respect des procédures de passation des marchés, (iii) tenue des archives (iv) tenue des registres comptables ;
- La gestion et l'utilisation des fonds FADeC : (i) mise en œuvre des budgets, (ii) point de l'exécution financière du FADeC en 2012, (iii) tenue du Registre FADeC à la Mairie et à la Recette-perception, (iv)

tenue d'une comptabilité matières, (v) point des projets financés au cours de l'année 2013 et niveau d'exécution physique et financière, (vi) niveau de mise en service (vii) dépenses inéligibles ;

- L'évaluation des performances de la commune.

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

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

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

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**

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a eu des entretiens avec le Maire et ses adjoints de même qu'avec leurs collaborateurs. La méthodologie adoptée par la Commission pour mener à bien l'audit a consisté à :

- collecter les documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;

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

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATION
Report des transferts* (solde au 31/12/12)		496 442 542	Report des transferts* (solde au 31/12/12)		
05/03/2013	Transfert FADEC non Affecté 1ère tranche	BTR N° 45, /2013 du 05/03/2013	73 243 381	MDGLAAT	
05/03/2013	FADeC non affecté (DIC)	BTR 45/2013 du 05/03/2013	3 000 000	MDGLAAT	
10/06/2013	FADeC affecté MEMP	BTR 131 du 24/04/13 et 171 du 10/06/2013	74 063 000	MEMP	
30/04/13	FADeC affecté MESFTP-RIJ ERR/(BN)	BTR 139/2013 DU 30/04/13	5 000 000	MESFTP-RIJ	
22/05/13	FADeC affecté MS Inv./(BN)	BTR 142/2013 DU 22/05/13	10 000 000	MS	
10/06/2013	Transfert FADEC non Affecté 2ème tranche	BTR N° 85/2013 des 10/06/2013	97657842	MDGLAAT	
31/10/2013	FADeC non affecté (PSDCC-commune)	BTR 346/2013 du 31/10/2013	24 314 516	MDGLAAT	
03/12/2013	Tranfert FADEC non Affecté 3ème tranche	BTR N° 360/2013 du 03/12/2013	73 243 382	MDGLAAT	
<b>TOTAL</b>		<b>856 964 664</b>			

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

**Norme :**

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

**Constat :**

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouvert par la commune s'élèvent à **856 964 664** FCFA dont 360 522 122 FCFA de nouvelles dotations et 496 442 542 FCFA de reports de crédits.

**Risque :** Néant

**Recommandations :** Néant

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

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

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	Nombre de projet	Pourcentage
PDC/Budget	0	0%
PAI, PAD ou PAC/Budget	0	0%
Budget	4	100%
NON	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

**Norme :**

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

**Constat :**

Un plan de développement n'existait pas au cours de la gestion 2013 à la mairie de Porto-Novo. En conséquence, les investissements inscrits dans le budget 2013 n'avaient donc pas pour source cet instrument.

La prévision des investissements au budget de la commune résultait jusqu'en 2013 d'un processus qui consistait à :

- demander aux chefs d'arrondissements de faire parvenir l'expression de leurs besoins d'investissements ;
- faire examiner ces listes par la commission budgétaire des finances et de l'économie ;
- procéder à un arbitrage au cours d'une réunion regroupant un certain nombre d'acteurs au niveau communal ;
- transmettre le dossier au conseil communal pour les choix d'investissements à inscrire dans le budget.

Les rapports de commission, des diverses séances et les délibérations du conseil communal consacrées aux choix des investissements inscrits au budget 2013 de la commune n'ont pas été produits à l'équipe d'inspecteurs.

**Risque :**

Risque d'une mauvaise planification des investissements au niveau de la commune.

**Recommandation :**

Il est recommandé au maire d'accélérer le processus d'élaboration du plan de développement municipal démarré en août dernier avec subséquemment les plans annuels d'investissements qui impulsera l'élaboration d'un budget annuel dynamique et prospective en ce qui concerne les investissements.

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

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

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

**Norme :**

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

**Constat :**

Au regard de la faiblesse des investissements de la mairie de Porto Novo sur les fonds FADeC en 2013, le tableau n°3 ci-dessus affiche que seulement trois (3) projets ont été réalisés en maître d'ouvrage par la commune. La direction des services techniques dispose du personnel nécessaire à cet effet. La preuve du suivi des chantiers en a été faite aux inspecteurs.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

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

<b>Niveau d'avancement des marchés/contrat</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage</b>
Procédures de PM en cours	0	0%
Exécution en cours	1	25%
Réception provisoire	1	25%
Réception définitive	2	50%
Travaux abandonnés	0	0%
<b>TOTAUX</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Il ressort du tableau n°4 ci-dessus que les procédures de passation ont été conduites à terme pour les quelques marchés signés en 2013.

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

Secteur	Nombre de projet	%
Educ. mat.& primaire	3	75%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	1	25%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	0	0%
Eau potable & Energie	0	0%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	0	0%
Equipement marchands	0	0%
Urban.& aménagement	0	0%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	0	0%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la Commune

Deux (2) secteurs ont constitué les centres d'intérêt dans le programme d'investissement financé sur les fonds FADeC en 2013. Il s'agit de :  
L'absence d'investissements enregistrée dans les autres secteurs découle de la faible consommation par la mairie de Porto Novo des ressources FADeC mises à sa disposition.

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

Nature	Nombre de projet	%
Construction et équipement	1	25%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	1	25%
		%
Entretien courant (fonctionnement)	2	50%
<b>Totaux</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>

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

Les travaux de construction l'essentiel des réalisations financées sur les ressources FADeC au cours de la gestion 2013.

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

**Tableau 7 : Liste des projets inéligibles**

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
	NEANT			
	<b>TOTAUX</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.*

**Constat :**

L'examen documentaire et les investigations effectuées n'ont pas révélé l'exécution de dépenses inéligibles sur le FADeC au titre de la gestion 2013.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

## 2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

---

### 2.1 RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

#### **Norme :**

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

*La convocation des réunions du CC est mentionnée au registre administratif et adressée aux conseillers par écrit, 3 jours au moins avant la réunion. Les dossiers à examiner au cours de la session sont mis à la disposition des membres du conseil dans les mêmes délais (article 12 du décret 2001-414). (Cf. article 18 de la loi 97-029 et l'article 12 du décret 2001-414)*

#### **Constats :**

La commission a relevé qu'en 2013 :

➤ ***Au titre des sessions ordinaires:***

Les quatre sessions ont été tenues dont trois à bonne date et la dernière consacrée à l'étude et à l'adoption du budget s'est déroulée hors délai en décembre 2013 au lieu de novembre prévu par les textes.

Délibération n°015-CM/SG/DAFE-SCG du 31 décembre 2012

Délibération n°015-CM/SG/DAFE-SCG du 31 octobre 2013 portant adoption du budget supplémentaire de la ville de Porto Novo.

➤ ***Au titre des sessions extraordinaires :***

Au cours de l'année 2013, dix (10) sessions extraordinaires ont été tenues.

➤ ***Par rapport au respect des délais de convocation :***

En l'absence de registre de transmission des lettres d'invitation aux membres du conseil, la commission n'a pu s'assurer du respect par l'administration municipale des délais de convocation aux différentes sessions.

La preuve de réception à bonne date par les conseillers invités des lettres d'invitation appuyées d'exemplaires de dossiers à examiner n'est donc pas établie ainsi que l'exige la norme.

Par ailleurs, l'examen des listes de présence a révélé qu'au nombre des absents aux différentes sessions du conseil communal, le conseiller

Djamiou ADEBO n'y a jamais participé. Les investigations auprès du secrétariat général de la mairie n'ont apporté aucun justificatif à l'absence délibérée de ce conseiller à toutes les sessions du conseil.

**Risque** : Néant

**Recommandations** :

Il est recommandé que le maire se conforme aux dispositions prévues par la loi en matière de tenue à bonne date de la session ordinaire consacrée à l'étude et à l'adoption du budget communal.

Aussi est-il recommandé à l'administration communale la mise en place et la tenue régulière d'un registre de courriers réservé à l'envoi d'invitations aux conseillers.

## **2.2 AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION**

**Norme** :

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

**Constat** :

Il est noté la présence de tableaux d'affichage dans les locaux de la mairie de Porto-Novo. Des affichages y sont sauf le dernier le PV de délibérations du conseil communal.

**Risque** : Néant

**Recommandation** : Néant

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

**Norme** :

*Le Maire exerce ses compétences sous le contrôle du conseil communal et rend obligatoirement compte de ses actes, à chacune des réunions du conseil communal par un*

*rapport écrit. (Cf. article 4 du décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire).*

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

### **Constat :**

Le maire ne fait pas **un compte rendu régulier écrit** de ses actes aux membres du conseil communal à chaque session du conseil ainsi que le prévoient les dispositions de la loi.

Néanmoins, l'examen des points inscrits à l'ordre du jour des différentes sessions 2013 renseigne sur le compte rendu aux membres du conseil de quelques activités telles que les missions à l'extérieur, l'étude et l'adoption de diverses communications sur plusieurs questions touchant aux intérêts des populations et au développement de la ville.

En outre, un compte rendu annuel est fait par le maire à travers un rapport d'activité soumis à l'appréciation du conseil au cours de la première session ordinaire de l'année suivante; dans le cas d'espèce, ce compte rendu a eu lieu en mars 2014.

Il a été constaté que le Préfet a été destinataire en 2013 des délibérations du conseil communal et de quelques autres actes du maire ayant fait l'objet de contrôle par la tutelle.

Toutefois, il est à relever que certaines délibérations ne parviennent pas à temps au Préfet. C'est le cas des délibérations de janvier, de mars, d'avril, de mai, de juin, de juillet, d'août, et d'octobre 2013 qui sont envoyées au Préfet par le bordereau n°024 en date du 2 avril 2014.

### **Risque :**

Non exhaustivité d'informations essentielles à porter à la connaissance des conseillers.

### **Recommandation :**

Il est recommandé au maire de se conformer aux dispositions de la loi en rendant compte par écrit aux membres du conseil à chacune des sessions du conseil des divers actes accomplis entre deux sessions.

Il est demandé au maire de veiller à l'envoi au Préfet à temps réel des divers actes et délibérations du conseil en vue de permettre à la tutelle d'exercer son contrôle dans les délais requis.

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

### **Norme :**

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

### **Constat :**

De l'entretien avec le Secrétaire Général, il ressort que des réunions périodiques se tiennent avec certains directeurs et autres responsables de services dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus. Il a été observé qu'au titre de 2013, seulement quatre (4) réunions ont pu se tenir respectivement en mars, en mai et en octobre.

Dans le cadre du rôle du SG dans la gestion de tous les courriers administratifs exceptés le courrier confidentiel, la preuve que ce dernier est au centre du circuit administratif n'a pu s'établir, les difficultés d'archivage des dossiers de la municipalité ne l'ayant pas permis.

### **Risque :**

Surcharge de l'autorité communale

### **Recommandation :**

Il est recommandé que le secrétaire général s'approprie la norme ci-dessus afin de jouer pleinement son rôle.

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

### **Norme :**

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

**Constat :**

C'est par arrêté n°045/SG/SAC du 02 juillet 2008 qu'il a été créée les sept (7) commissions permanentes à la mairie de Porto-Novo et leurs présidents sont nommés depuis cette date par l'arrêté n°046/SG/SAC. Il s'agit de :

- Commission n°1 : Affaires Economiques et Financières Commission n°1 ;
- Commission n°2 : Affaires Domaniales et Environnementales ;
- Commission n°3 : Affaires Sociales et Culturelles ;
- Commission n°4 : Développement Communautaire et Coopération Décentralisée ;
- Commission n°5 : Communication et Technologie de l'Information ;
- Commission n°6 : Jeunesse, Artisanat, Tourisme, Sports et Loisirs ;
- Commission n°7 : Infrastructures, Equipement et Transports.

Mais la preuve de leur fonctionnalité en 2013 n'a pu être apportée. Réclamés, les rapports de réunions de ces différentes commissions n'ont pas été produits. Cela dénote de la léthargie dans laquelle les commissions continuent de végéter depuis leur création.

**Risque :**

- Mauvaise appréciation par certains conseillers des actions de l'autorité communale
- Prise de décisions hâtives et peu pertinentes.

**Recommandation :**

Soumettre à étude préalable des commissions permanentes, les sujets et décisions relevant de leur compétence afin que celles-ci fassent en plénière, des propositions concrètes.

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

**Norme :**

*Le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique (cf. article 28 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin)*

*Quant au budget supplémentaire ou collectif budgétaire, il doit être adopté, en tant que de besoin, avant le 1er novembre de l'exercice auquel il s'applique (Cf. article 16 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999)*

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

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

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

### **Constats :**

Le budget primitif gestion 2013 de la commune a été adopté le 23 décembre 2012 et le budget supplémentaire le 31 octobre 2013. Quant au compte administratif, il a été adopté par le conseil le 28 juin 2014.

L'examen des dates d'adoption par rapport aux délais prescrits par les normes relatives à chacun des documents révèle que :

- Le budget de la commune est adopté dans le délai au regard de l'article 28 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Le budget supplémentaire a été adopté le 31 octobre 2013 en respect des dispositions de la norme qui prévoient le 1<sup>er</sup> novembre comme dernier délai.
- Le compte administratif quant à lui a été adopté le 28 juin 2014 respectant ainsi la date butoir du 1<sup>er</sup> juillet.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

## **2.7 REDDITION DE COMPTE**

### **Norme :**

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

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

### **Constat :**

Selon les résultats des investigations à la mairie de Porto-Novo, le budget et le compte administratif sont disponibles pour être consultés par les populations. Mais ces dernières n'exercent pas ce pouvoir que la loi leur confère. Cela sûrement par ignorance et désintérêt à la chose publique. Une sensibilisation

des populations s'impose donc aux élus afin de les amener à s'intéresser davantage à la gestion de la commune.

**Risque** : Abus de confiance

**Recommandation** :

Le Maire devra engager des actions de sensibilisation des populations afin de les amener à s'intéresser davantage à la gestion de la commune.

**Bonnes pratiques** :

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

**Constat** :

La reddition de compte telle que recommandée par le guide de reddition communale, regroupant la population et un certain nombre d'acteurs du développement local autour des questions de planification, de réalisations sur le FADeC et autres, n'est pas encore une réalité dans la commune de Porto-Novo.

**Risque** :

Non-respect des dispositions en matière de reddition de compte.

**Recommandation** :

Organiser au moins une fois l'an, une séance publique de reddition de comptes

## **2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS**

**Norme** :

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

*La PRMP qui est assistée dans l'exécution de sa mission par la **Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)** et la **Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP)**, dispose d'un Secrétariat (Secrétariat de la PRMP). (Cf. article 9 et 10 du décret n°2010- 496*

du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)).

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

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

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

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

### **Constats :**

#### **➤ Au sujet de l'existence juridique des organes de passation des marchés publics**

Tous les organes de passation des marchés publics sont créés par arrêtés municipaux. Il en est ainsi :

- De la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) créée par Arrêté N° 2013-062/SG/DAF/SA du 05 Août 2013.
- Du Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) créé par Arrêté N° 2013-065/SG/DAF/SA du 09 Août 2013.
- De la Commission de passation des marchés publics créée par Arrêté N° 2013-066/SG/DAF/SA du 09 Août 2013.
- De la Cellule de Contrôle des marchés publics créée par Arrêté N° 2013-063/SG/DAF/SA du 06 Août 2013.

#### **➤ Au sujet de la composition des organes de passation des marchés publics**

Par les arrêtés ci-après, il a été nommé les personnes chargées d'animer les organes ainsi créés.

- Arrêté N° 2013-073/SG/DAF/SA du 05 Août 2013 délégrant la compétence de la PRMP au Maire.
- Arrêté N° 2013-073/SG/DAF/SA du 21 Août 2013 portant nomination des membres permanents de la CPMP.

La commission relève que l'arrêté N° 2013-073/SG/DAF/SA du 05 Août 2013 portant délégation de compétence de la PRMP du maire à lui-même paraît inopportun étant entendu que la délégation de compétence n'est pas faite à une autre personne.

Le point du fonctionnement desdits organes n'a pu se faire qu'à travers les dossiers de marchés signés par le maire dont ceux de 2013.

Un registre de réception des offres coté et paraphé est tenu par le secrétariat de la PRMP à partir de 2014.

**Risque :**

**Recommandation :**

Il est recommandé au maire de prendre les dispositions nécessaires pour doter le secrétariat de la PRMP d'outils d'archivage adéquats pour l'accomplissement correct de ses attributions et d'inviter la secrétaire à prendre en charge les dossiers liés aux marchés antérieurement exécutés.

Rapporter l'arrêté N° 2013-073/SG/DAF/SA du 05 Août 2013 délégrant les compétences de la PRMP à sa propre autorité.

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

Compte tenu de la lenteur observée par la mairie dans la consommation du FADeC à elle transféré chaque année, seulement quatre (4) contrats ont été signés par l'autorité communale en 2013. L'échantillon de marchés ayant servi à la vérification n'est donc constitué que de quatre (4) dossiers.

**Tableau 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	Travaux de construction d'un module de trois salles de classe plus bureau, magasin plus équipement de table et banc plus quarante tables et banc supplémentaire à l'EPP Zouunkpa dans le 2ème arrondissement de la ville de Porto-Novo	26 186 680	FADec affecté	Appel d'offre ouvert	Educat. Mater. et primaire	Réceptionné
2	Achat du Ciment (418 tonnes) pour les travaux d'entretien des Infrastructures scolaires	37 620 000	FADec affecté	Gré à gré	Educat. Mater. et primaire	Réceptionné
3	Fourniture de matériaux de construction pour entretien et réparation infrastructures scolaires	47 797 552	FADec affecté	Appel d'offre ouvert	Educat. Mater. et primaire	En cours
4	Travaux d'assainissement, de construction de douche, de latrine et de véranda au centre de santé Hounssouko	9 793 701	FADec affecté	Consultation restreinte	Santé	Réceptionné

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

Source : Extrait des données de la Commune

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

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Au titre de la gestion 2013, la mairie dispose d'un plan de passation des marchés publics qui respecte la contexture conforme au modèle adopté par l'ARMP.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

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

**Norme :**

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

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

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

**Constat :**

Parmi les quatre (4) éléments de l'échantillon retenu, trois marchés ont été conclus pour l'exécution de travaux et pour une fourniture de matériaux en respect des dispositions ci-dessus au regard des montants ; mais une commande de ciment d'un montant de 37 620 000 FCFA a été exécutée par lettre de commande n°042/SG/DST-DAFE/SBMPJ du 12/06/2013 en violation des dispositions ci-dessus qui prescrivent pour les communes à statut particulier, qu'un marché devra obligatoirement être passé pour toutes commandes dont le montant est supérieur à 20 000 000 FCFA.

**Risque :**

Non-respect d'appel à concurrence.

**Recommandation :**

Passer obligatoirement un appel d'offres pour toutes commandes de fournitures dont le montant est supérieur à 20.000.000 F

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Les marchés de l'échantillon retenu ne sont pas dans le champ de compétence de la DNCMP. En effet, ce sont des marchés de travaux et de fournitures dont les montants varient entre 9 793 701 FCFA et 47 797 552 FCFA. La CCMP de la commune est donc compétente pour connaître des DAO et des résultats des différentes étapes des procédures aux fins d'émettre son avis. Mais, en 2013, les DAO n'ont pas recueilli l'avis de la CCMP avant leur publication.

En ce qui concerne les rapports de dépouillement et d'analyses, puis les marchés, l'examen documentaire et la non production de certaines pièces réclamées à la Direction des Services Techniques nous ont prouvé que seuls les rapports de dépouillement et d'analyse de deux (2) des quatre (4) marchés sélectionnés ont été soumis sans bordereau de transmission, ni lettre de transmission à la CCMP dont l'avis a été émis.

Il faut dire que la Cellule de Contrôle n'a véritablement commencé par fonctionner qu'en 2014 selon le Directeur des Services Techniques de la mairie.

**Risque :**

Difficultés d'archivage, de classement et de suivi des dossiers au niveau du S/PRMP

**Recommandation :**

Face à ces insuffisances enregistrées dans les procédures de passation des marchés publics à la mairie de Porto Novo, il est recommandé au maire de veiller à la traçabilité et à la circulation de tous les dossiers liés aux marchés publics en transmettant par courrier ou bordereau, aussi bien tous les DAO (avant leur lancement), que les documents techniques issus de la procédure à savoir les PV d'ouverture des offres, de dépouillement et d'analyse des offres que les projets de marchés, POUR AVIS.

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

**Norme :**

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

*La commission de passation des MP établit un rapport spécial qui précise entre autres les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré. Sur chaque année budgétaire et pour*

chaque AC, le montant additionné des marchés de gré à gré ne doit pas dépasser 10% du montant total des marchés publics passés.

**Constat :**

Par lettre de commande n°042/SG/DST-DAFE/SBMPJ du 12/06/2013, la mairie de Porto Novo a procédé à un achat de ciment pour un montant de 37 620 000 FCFA en violation des dispositions de l'article 49 de la loi n° 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics en République du Bénin alors que l'achat de ciment ne figure pas sur la liste des prestations ou fournitures prévues pour faire l'objet d'un marché de gré à gré.

**Risque :**

Non-respect des dispositions liées aux commandes publiques en matière de passation des marchés gré à gré.

**Recommandation :**

Le maire est invité à se conformer aux dispositions du code des marchés publics en vigueur dans le cadre de l'exécution de toutes commandes ou de travaux de gré à gré.

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

### **Constats :**

Un plan de passation des marchés publics 2013 est disponible à la mairie de Porto Novo. Mais sa transmission à la DNCMP et sa publication dans le journal des marchés publics n'ont pu être prouvées à l'équipe des inspecteurs ; réclamée, la lettre de transmission dudit plan n'a pas été produite.

Dans quatre (4) des marchés sélectionnés, il a été noté la présence de pièces justifiant la publication des avis d'appels d'offres dans au moins un journal mais la preuve de leur affirmation que les publications ont été faites par les radios de proximité n'a même pu être établie.

Il existe également dans les dossiers examinés :

- les PV d'ouverture des offres,
- la liste de présence des parties prenantes y compris les soumissionnaires,
- les procès-verbaux d'attribution provisoires,
- des copies de lettres d'information des soumissionnaires non retenus pour un marché sur trois.

Les dispositions relatives à la publication des marchés publics sont donc quelque peu respectées à la commune de Porto Novo.

### **Risque :**

Non respect des droits des soumissionnaires

### **Recommandation :**

Il est recommandé au maire de veiller à la transmission à la DNCMP et à la publication en début de chaque année, du plan annuel de passation des marchés publics de la commune.

Aussi, est-il recommandé au maire d'adresser systématiquement de lettre aux soumissionnaires non adjudicataires pour tous les marchés publics.

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

#### **Norme :**

*... Dans les procédures ouvertes et restreintes, le **délai de réception des candidatures ou des offres** ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP et à 45 jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60 du code des MP). La sous-commission d'analyses 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 :**

En matière de respect des délais de procédures, au regard des trois dossiers de échantillon retenu, les observations ci-après peuvent être relevées:

- Tous les trois dossiers n'ont pas été soumis à la cellule de contrôle des marchés publics de la commune qui, selon les techniciens de la mairie n'était pas encore en place en 2013 ;
- Des rapports d'analyses des offres et des PV d'attribution étaient sans date d'élaboration ;
- En dehors du PV d'attribution provisoire, les dossiers ne comportent pas une lettre d'attribution provisoire adressée au soumissionnaire adjudicataire ; la lettre qui était envoyée à l'adjudicataire ne mentionne pas qu'elle provisoire ou définitive ;
- un ordre de service est délivré alors même que le marché n'est pas transmis à l'autorité de tutelle pour approbation ; c'est le cas du marché n°023/SG-DST/DAFE/SBMPJ-ASBMPJ du 10 juin 2013 transmis à l'autorité de tutelle le 15 novembre 2013 pour lequel un ordre de service est délivré le 11 octobre 2013.

En dépit de ces constats, il convient de signaler que les délais sont en général respectés entre l'ouverture des offres, le dépouillement et l'attribution provisoire.

Un certain nombre d'informations essentielles faisant défaut sur les documents techniques élaborés au cours des différentes étapes de passation des marchés publics ne permet pas de faire une analyse objective. C'est ainsi qu'il ne figure pas sur certains rapports d'analyse des offres la date d'établissement desdits rapports.

En conséquence, le respect ou non des délais de passations des marchés de l'échantillon n'a pu être convenablement évalué. Néanmoins, pour les trois (3) marchés de l'échantillon, il est constaté que de la publication de l'avis d'appel

d'offres passant par le dépôt des offres, à l'ouverture des plis, la durée moyenne est de 28 jours.

**Risque :**

Attribution irrégulière des marchés publics

**Recommandation :**

Il est demandé au maire de veiller :

- A l'élaboration correcte des documents techniques issus de la procédure de passation des marchés publics en y mentionnant toutes les informations essentielles ;
- au respect scrupuleux des délais dans la procédure de passation des marchés publics.

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Trois (3) des marchés de l'échantillon ont fait l'objet d'approbation par la tutelle. Le dossier de la commande exécutée par lettre n°042/SG/DST-DAFE/SBMPJ du 12/06/2013 de montant 37 620 000 FCFA n'a pas été transmis à la tutelle.

**Risque :**

Gestion peu orthodoxe des ressources publiques

**Recommandation :**

Le maire est invité à se conformer pour toutes exécutions de commandes publiques supérieures aux seuils prescrits aux dispositions liées à l'approbation préalable par l'autorité de tutelle.

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

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

En dehors de la seule lettre de commande n°042/SG/DST-DAFE/SBMPJ du 12/06/2013, les termes de l'article 54 du CDMDSP relatifs aux informations essentielles devant figurer sur tout avis d'appel d'offres sont respectés par la mairie de Porto Novo pour les marchés de l'échantillonnage choisi.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

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

**Norme :**

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

**Constat :**

Les DAO et marchés passés en 2013 à la mairie de Porto Novo sont conformes aux modèles types élaborés par l'ARMP.

**Risque :** Néant

**Recommandation :** Néant

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

#### **Norme :**

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

Le PV de dépouillement doit fidèlement retracer les informations contenues dans les offres des différents soumissionnaires et doit faire cas des nouvelles dispositions prises lors du dépouillement des offres.

#### **Constat :**

Les PV d'ouverture des plis relatifs aux marchés signés en 2013 n'ont pas renseigné sur tous les éléments essentiels figurant au DAO. Ainsi, exceptés les noms des entreprises soumissionnaires, et parfois les montants de chacun des offres, les délais de réalisation, les garanties proposées par chaque soumissionnaire n'y sont pas consignés.

#### **Risque :**

Non transparence des documents techniques liés à la procédure de passation des marchés publics.

#### **Recommandation :**

Il est demandé au maire d'inviter ses services techniques à se conformer aux dispositions réglementaires en ce qui concerne l'élaboration des documents techniques en amont de l'attribution de tout marché public.

### **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 :**

Les éléments figurant au DAO qui ont servi de base au comité technique pour évaluer les offres sont :

- Vérification de la présence des pièces ;
- Conformité et validité des pièces ;
- Evaluation technique des offres ;
- Evaluation de la capacité financière.

Il s'en déduit que les critères d'évaluation des offres sont donc conformes à ceux exposés dans les 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 :**

Les PV d'attribution établis à la mairie de Porto Novo ne comportent pas tous les éléments essentiels prévus. Ainsi, n'y figurent pas par exemple :

- les soumissionnaires exclus et les motifs de rejet ;
- les éléments permettant l'établissement du marché notamment l'objet, le prix, le délai de réalisation.

**Risque :**

Non respect des droits des soumissionnaires

**Recommandation :**

Il est demandé au maire de veiller à ce que les services techniques habilités de la mairie élaborent tous les documents techniques découlant tous appels d'offres en y faisant figurer toutes les informations utiles et nécessaires à la compréhension et à l'appréciation desdits documents par les usagers.

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

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

**Norme :**

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

**Constat :**

L'échantillon des marchés examinés à la mairie de Porto Novo rassure que les marchés signés par l'autorité communale ont fait l'objet d'enregistrement au Service des Domaines et de l'Enregistrement.

**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 :**

L'examen des pièces justificatives jointes aux mandats de paiement n'a révélé aucune anomalie majeure. La liquidation des pièces a été faite selon la réglementation ; les pièces sont liquidées, certifiées conformes.

Il a été constaté que les attachements et les décomptes joints aux dossiers de paiement introduits par les entrepreneurs sont signés du C/SAF et du C/ST conformément à la réglementation.

**Risque** : Néant

**Recommandation** : Néant

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

**Norme** :

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

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

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

**Constat** :

La mairie n'a pas fait recours en 2013 à une maîtrise d'œuvre pour la réalisation des écoles et aires de jeux. C'est la DST qui s'est chargée de la conception et du suivi des travaux.

**Risque** : Néant

**Recommandation** : Néant

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

**Norme** :

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

**Constat :**

Les délais contractuels ne sont pas toujours respectés dans l'exécution des marchés publics à la mairie de Porto Novo. Au nombre des quatre (4) marchés de l'échantillon, exceptée une commande de ciment effectuée pour le compte des écoles primaires de la commune, tous les trois autres marchés ont connu un important retard dans l'exécution.

Ainsi en est-il du marché lié aux « *travaux de construction d'un module de trois salles de classe plus bureau, magasin plus équipement de table et banc plus quarante tables et banc supplémentaire à l'EPP Zounkpa dans le 2ème arrondissement de la ville de Porto-Novo* » qui prévus pour trois (3) mois ont été exécuté pendant plus de 8 mois.

Il en est de même de la « *réfection du centre de santé Hounssouko* » dont les travaux prévus pour durer deux (2) mois se sont achevés environ 8 mois plus tard.

Le troisième marché signé le 03 décembre 2013 « *Fourniture des matériaux de construction au profit des écoles maternelles et primaires de la ville de Porto-Novo* » et prévu pour durer un (1) mois est toujours en cours d'exécution au passage de la commission d'audit alors qu'il ne concerne que des approvisionnements en matériaux de construction.

Des explications fournies par la Direction des Services Techniques n'ont pas convaincu la commission.

**Risque :**

Faible consommation des ressources,  
Porte ouverte éventuellement aux avenants...

**Recommandation :**

Il est demandé au Maire de veiller scrupuleusement au respect des délais contractuels par les entreprises adjudicataires ou dans le cas échéant, mettre en œuvre les dispositions prévues à cet effet.

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

**Norme :**

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

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

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

*(Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)*

**Constat :**

Les marchés examinés au titre de la gestion 2013 à la mairie de Porto Novo n'ont pas 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, ...)*

**Constat :**

Les BTR sont régulièrement transmis par le RP et sont disponibles au niveau de la mairie (DAFE) ; mais le registre auxiliaire FADeC n'est pas bien tenu et mis à jour au niveau de la commune (avec les informations nécessaires pour une traçabilité : référence BTR, date d'arrivée, nature des ressources, ministère, ...) pour matérialiser la disponibilité de ressources pour les engagements.

**Risque :**

Défaut de traçabilité des opérations FADeC et non maîtrise des soldes d'exécution de ces opérations.

**Recommandation :**

La mairie (DAFE) devra se rapprocher du Secrétariat Permanent de la CONAFIL pour obtenir le format de présentation du registre auxiliaire FADeC et s'organiser pour le tenir convenablement et le mettre à jour en temps réel par nature de ressources FADeC.

#### 3.1.1. Délais d'exécution des dépenses

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Le délai moyen de mandatement est de 40,9 jours au lieu d'une semaine. Ce délai trop long, ajouté au délai moyen de paiement des mandats par le RP (17,9 jours au lieu de 11 jours maximum prévus par le manuel de procédures FADeC) donne une durée moyenne totale de paiement de 58,8 jours inférieure aux 60 jours requis. La norme est donc globalement respectée en matière de délai de paiement mais pas de façon satisfaisante.

**Risque :**

Paiements non libératoires pour la commune.

**Recommandations :**

Le DAFE devra prendre les dispositions requises pour que le délai moyen d'exécution des étapes de liquidation et de mandatement ne dépasse plus une semaine.

Excepté les cas de difficulté de trésorerie qui pourraient rallonger le délai de paiement, le RP devra faire l'effort de se conformer au délai maximum de paiement de 11 jours prévus par le manuel de procédures FADeC.

#### **4.1.2 Tenue correcte des registres**

**Norme :**

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

**Constat :**

Les pièces justificatives des opérations, le registre des engagements, le registre des mandats et le registre auxiliaire FADeC existent au niveau de la commune mais ces registres n'ont pas été ouverts, cotés et paraphés. Aussi, n'existe-il pas dans la commune, un registre d'inventaire du patrimoine.

**Risque :**

Non validité des registres pour servir de moyens de preuve.

**Recommandation :**

Faire coter, parapher et ouvrir le registre des engagements, le registre des mandats, le registre des inventaires et le registre auxiliaire FADeC, puis les arrêter périodiquement et surtout en fin d'année.

### **4.1.3 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 :**

Il n'est pas constitué un dossier par opération (de la passation de marché jusqu'à l'exécution du projet) pour les archives.

Une copie des documents budgétaires et comptables (registres, budget, compte administratif) au titre de chaque exercice budgétaire est gardée aux archives de la DAFE.

L'archivage est manuel et effectif au niveau de chaque service sans souci de regroupement par opération FADeC.

Le logiciel LGBC utilisé en 2013 par la commune ne sert pas à faire les archivages des informations financières (budget, compte administratif, etc.).

#### **Risque :**

Difficile suivi des opérations.

#### **Recommandation :**

Constituer un dossier par opération (de la passation de marché jusqu'à l'exécution du projet) pour les archives et faire fonctionner le logiciel GBCO en cours d'installation pour l'archivage informatique des informations financières (budget, compte administratif, etc.).

#### 4.1.4 Niveau de consommation des ressources

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

DESIGNATIONS	TOTAL DES RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCES DES TRANSFERTS DÉJÀ MOBILISEES	ENGAGEMENTS (cf. total emploi du tableau 2)	MANDATEMENTS (cf. total mandaté du tableau 3)	PAIEMENTS (cf. total payé du tableau 4)
<b>TOTAL</b>	496 442 542	856 964 663	153 302 268	81 559 194	81 559 194
<b>SOLDES / RESTES</b>		360 522 121	703 662 395	71 743 074	-
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base total des ressources de transferts)		172,62%	30,88%	16,43%	16,43%
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base transferts reçus)			17,89%	9,52%	9,52%

Source : Extrait des données de la Commune

#### Constats :

Il est à noter que le tableau ressources-emplois ci-dessus intègre déjà les corrections apportées par le DAFE et le RP sous la supervision des auditeurs aux tableaux erronés initialement transmis par la commune à la CONAFIL.

Les nouvelles ressources FADeC 2013 qui y sont inscrites sont celles autres que FADeC non affecté fonctionnement effectivement mobilisées en 2013. Elles s'élèvent à 360.522.121 FCFA auxquelles s'ajoutent 496.442.542 FCFA de reports pour donner un total de 856.964.663 F de transferts mobilisés en 2013. Il y a aussi 78.853.000 FCFA de ressources FADeC 2013 mobilisées en 2014, donc à inscrire dans les ressources en 2014.

Selon la commune de Porto-Novo, aucune ressource FADeC 2013 ne lui a été annoncée en 2013 ; c'est à chaque transmission de BTR par le RP à la commune que cette dernière est informée de ressource nouvelle ; ce qui représente une limite en matière de planification conséquente de la consommation de ces ressources. Interpellé, le SP CONAFIL a déclaré que la répartition des ressources à transférer en 2013 a été faite et régulièrement annoncée aux différentes communes courant 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

Par ailleurs, le niveau de consommation des ressources (base transferts reçus) est très faible : 17,89% engagés, 9,52% mandatés et 9,52% payés.

Cette faible capacité de consommation des ressources FADeC serait due, aux dires des conseillers municipaux lors de la séance de restitution des résultats de l'audit, à l'inexistence de plan de développement municipal (PDM). En effet, l'idée dominante au sein des conseillers municipaux était que « sans le PDM, aucune ressource FADeC ne pouvait être engagée » ; mais force est de constater que dans ce même contexte sans PDM, les mêmes conseillers ont eu à autoriser l'exécution de certains investissements (projets) sur ressources FADeC.

**Risque :**

Faible impact des ressources FADeC sur le développement de la commune.

**Recommandation :**

Améliorer le niveau de consommation des ressources FADeC tant en matière d'engagement que de mandatement et de paiement.

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

**Norme :**

*Suivant le point 6.3 du MdP du FADeC, le Maire établit le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Ce point conformément au guide à l'usage du Maire intègre : la situation des engagements, le tableau des ressources et emplois, l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées en fin d'année, l'état des dettes envers les prestataires, l'état des créances sur les prestataires (avances et acomptes versées sur marchés et niveau de remboursement). Conformément à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, « le Maire transmet à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public ».*

**Constat :**

Le Maire ne transmet pas périodiquement au SP CONAFIL, le point des opérations financées sur FADeC.

Il transmet à l'autorité de tutelle, le point d'exécution des projets sans distinction des opérations financées sur FADeC.

**Risque :**

Difficile suivi par la tutelle des opérations financées sur FADeC.

**Recommandations :**

- Le Maire devra transmettre périodiquement (le 31 mai et le 30 novembre de chaque année) au SP CONAFIL, le point des opérations financées sur FADeC.
- Le Maire devra transmettre à l'autorité de tutelle (le 31 mai et le 30 novembre de chaque année), le point d'exécution des projets en faisant ressortir les opérations financées sur FADeC.

**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.*

**Constat :**

Il n'y a pas de lettre de notification mais juste des dépôts de BTR dans le casier réservé à la RP au niveau de la RF. Aussi, le RP n'avait pas connaissance de toutes les ressources transférées à la commune au cours de la gestion 2013 et inscrites dans l'opuscule élaboré par le SP CONAFIL.

Le RP a fourni aux auditeurs les preuves (BTR) des ressources qu'il a inscrites par nature et par source dans le tableau ressources-emplois mais il n'a pas signalé l'existence d'écarts entre les montants transférés et ceux annoncés en début de gestion.

Les montants transférés par BTR ne sont pas bien retracés dans le registre auxiliaire FADeC.

**Risque :**

Utilisation peu judicieuse des ressources transférées.

**Recommandation :**

- Le RF devra notifier au RP les ressources transférées à la commune ;
- Les registres, notamment le registre FADeC, doivent retracer les montants transférés par BTR à la commune au titre de la gestion.

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

**Norme :**

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

**Constat :**

Dès la réception 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. La norme est respectée.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

#### 4.2.3 Date de mise à disposition des BTR

**Norme :**

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

**Constat :**

Tableau 10 :

		1ere tranche	2ème tranche	3ème tranche
FADeC non affecté	Date normale de transfert	15/03/2013	15/06/2013	15/10/2013
	Date de réalisation du transfert	05/03/2013	10/06/2013	03/12/2013
	<b>Retard</b>	<b>-10</b>	<b>-5</b>	<b>48</b>

Source : Extrait des données de la Commune

Les deux premières tranches de ressources FADeC non affecté investissement ont été mises en place un peu plus tôt que prévu tandis que la troisième tranche a connu un retard de 48 jours.

Toutes les autres ressources notamment FADeC affecté ont été transférées après la date normale du 15 avril 2013.

**Risque :**

Non consommation efficace des ressources.

**Recommandation :**

L'ordonnateur devra veiller au strict respect des dates limites fixées pour le transfert des ressources aux communes, à savoir : 15 mars pour la 1<sup>ère</sup> tranche, 15 juin pour la deuxième tranche et 15 octobre pour la 3<sup>ème</sup> tranche des ressources FADeC non affecté investissement ; 15 avril de l'année N pour les ressources FADeC affecté.

L'ordonnateur devra fixer également de dates limites pour le transfert des autres ressources FADeC non affectées (PSDCC, DIC, PMIL...).

#### **4.2.4 Tenue correcte des registres**

**Norme :**

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

**Constat :**

Format inapproprié de registre auxiliaire FADeC non mis à jour et non arrêté au 31/12/2013.

**Risque :**

Mauvaise traçabilité des ressources FADeC.

**Recommandation :**

Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice) par nature de ressources suivant le modèle recommandé par la CONAFIL.

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

##### **Norme :**

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

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

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

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

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

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

##### **Constats :**

A ce niveau, le contrôle a été fait sur l'ensemble des neuf (9) dossiers de mandats présentés à la commission. Le délai moyen de paiement comptable de la commune est de 17,9 jours et la durée moyenne totale des paiements est de 58,8 jours. Les dysfonctionnements suivants ont été en outre relevés :

- la saisie différée et fractionnée des engagements par la mairie à hauteur des montants des factures introduites par les prestataires ;
- la non mention par la mairie de la date d'arrivée sur la plupart des factures ;
- l'absence de signature du maire pour la liquidation de la facture relative au mandat numéro 174 du 06/03/13 ;
- la non émission par la mairie de mandats d'annulation des mandats rejetés et retournés par le RP en fin d'année ;
- l'absence de facture dans le dossier d'achat de ciment mais plutôt un bordereau sur lequel la certification du service fait et la liquidation sont intervenus après émission et paiement du mandat numéro 518 du 20/06/13.

**Risque :**

Paielement irrégulier  
Retard dans l'exécution physique des travaux.

**Recommandation :**

Veiller à toujours avoir les différents visas sur les titres de paiement et à respecter strictement les délais des opérations de paiement tels que prescrits par le manuel de procédures FADeC.

### **3.1.2. 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 :**

L'archivage est manuel au niveau de la RP et les armoires de rangement sont déjà remplies de dossiers et insuffisantes. Les dossiers de mandat sont classés de façon chronologique et non par opération (marché/commande).

Le logiciel en usage à la date de passage de la commission d'audit est le WMoney en liaison import-export avec le logiciel de gestion budgétaire des communes (LGBCO) utilisé par la commune de Porto-Novo dont les comptes administratifs sont néanmoins établis en Excel.

**Risque :**

Sécurité insuffisante des données archivées.

**Recommandation :**

Envisager une informatisation progressive des archives et veiller à rendre disponibles les armoires de rangement.

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

**Norme :**

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

**Constat** :

Non production et transmission mensuelle au RGF via le RF, des informations sur l'exécution du FADeC pour acheminement au SP de la CONAFIL.

**Risque** :

Difficile suivi des opérations FADeC par la CONAFIL.

**Recommandation** :

Produire et transmettre mensuellement au RGF via le RF, les informations sur l'exécution du FADeC pour acheminement au SP de la CONAFIL.

## 5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEE

---

### 5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

**Norme** :

*Les infrastructures financées ou cofinancées sur FADeC et réceptionnées provisoirement doivent être rendues fonctionnelles pour servir les populations.*

**Constat** :

Il n'existe pas dans la commune, des réalisations sur financement FADeC réceptionnées provisoirement qui ne soient pas rendues fonctionnelles sur une durée de un an.

**Risque** : Néant

**Recommandation** : Néant

### 5.2 CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES

#### 5.2.1 Contrôle périodique des travaux

**Norme** :

*Les infrastructures doivent être réalisées suivant les règles de l'art, les normes techniques afin de garantir la qualité des ouvrages et leur durabilité. Un contrôle permanent des travaux doit donc être effectué. (Cf. MdP FADeC, point 5.1)*

**Constat** :

Le contrôle périodique des travaux a fait défaut au niveau de l'aire de jeu du premier arrondissement qui a été transférée et construite dans le deuxième arrondissement, faute de disponibilité de site au niveau du premier arrondissement. Ainsi, des anomalies subsistent et sont liées notamment à l'absence d'avenant devant tenir compte des nouvelles données du marché (nouveau site, nouvelles dimensions...).

**Risque** :

Utilisation peu judicieuse des ressources transférées.

**Recommandation :**

- Effectuer un contrôle permanent des travaux sanctionné par des observations écrites ;
- Prendre les mesures idoines en vue d'une bonne exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...

**5.2.2 Constat de visite.**

**Norme :**

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

**Constat :**

A ce niveau, il y a peu d'infrastructures réalisées et il faudra retenir que la mission s'est globalement bien déroulée. Aucune malfaçon n'est visible sur l'unique ouvrage d'assainissement réceptionné au Centre de Santé de Hounsouko. Seulement qu'au niveau de l'aire de jeu du premier arrondissement qui a été transférée et construite dans le deuxième arrondissement, faute de disponibilité de site au niveau du premier arrondissement, certaines anomalies subsistent et sont liées notamment à l'absence d'avenant devant tenir compte des nouvelles données du marché (nouveau site, nouvelles dimensions...). Par ailleurs, un déficit de 5,5 tonnes de ciment a été révélé par l'examen du point de distribution des 418 tonnes de ciment financées sur FADeC affecté fonctionnement et destinées aux écoles.

**Risque :**

Utilisation peu judicieuse des ressources transférées / détournement .

**Recommandations :**

Les autorités communales devront :

- tout mettre en œuvre pour discuter avec l'entrepreneur afin de trouver un terrain d'entente pour continuer et achever les travaux de construction de l'aire de jeu en souffrance ;
- faire des investigations approfondies sur le déficit de 5,5 tonnes de ciment révélé par l'examen du point de distribution des 418 tonnes de ciment destinées aux écoles.

### **5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC**

#### **Bonnes pratiques :**

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

#### **Constat :**

Par rapport aux ouvrages visités, il n'y a pas d'écrits d'identification (immatriculation) sur les réalisations réceptionnées provisoirement.

#### **Risque :**

Non visibilité des efforts d'accompagnement de la commune via les ressources FADeC.

#### **Recommandation :**

Veiller à l'immatriculation systématique des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC dès la réception provisoire.

## 6 OPINIONS DES AUDITEURS

---

### 6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

#### **Opinion :**

La commune ne dispose pas de document de planification (PAI ou PAD 2013 et PDC/PDM 2<sup>ème</sup> génération) à la date de contrôle. Mais l'analyse des documents budgétaires de la commune permet de juger sans réserve que les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal.

### 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 :**

Au point 5.4 du MdP, il est écrit que la situation du fonds FADeC doit être confirmée par le Receveur Percepteur. Elle permet de faire des rapprochements de soldes. A l'analyse des informations au niveau du DAFE et du RP, il y a une cohérence et concordance mais sur des informations erronées. Cette cohérence et concordance a été établie par la suite sur des informations financières fiables au niveau des tableaux 1 à 5 du fichier « Réalisations FADeC 2013 » objet des travaux de correction entrepris par le DAFE et le RP sous la supervision de la commission d'audit.

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

#### **Opinion :**

Toutes les ressources n'ont pas été budgétisées (report et nouvelles dotations), le système de communication des annonces de ressources n'étant pas encore très efficace. Mais la CONAFIL peut considérer que le tableau n°2, après les travaux de correction des tableaux 1 à 5 effectués par le DAFE et le RP sous la supervision de la commission d'audit, présente la situation réelle des ressources transférées et mobilisées en 2013 d'une part, et des emplois réalisés par la commune en 2013 d'autre part.

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

#### **Opinion :**

Le système de contrôle interne n'est pas encore bien efficace dans le contexte de l'institution communale au regard des défaillances constatées relativement : à l'existence et l'application d'un manuel de procédures administratives et financières actualisé intégrant un minimum de sécurité relative aux risques liés, au contrôle de l'exécutif communal par le CC, à la transmission systématique par le Maire des actes de gestion à l'autorité de tutelle, à la tenue des réunions de municipalité, au système d'information et de gestion interne des dossiers administratifs, à l'évaluation des objectifs annuels et des PAI.

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

#### **Opinion :**

A notre avis, à part le gré à gré sans autorisation préalable constaté au niveau du dossier d'approvisionnement des écoles en ciment, les procédures de passation des marchés publics ont été en général bien respectées.

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

#### **Opinion :**

A notre avis, à part les irrégularités relevées dans le dossier d'approvisionnement des écoles en ciment, il n'y a pas d'anomalies significatives qui entachent la régularité des dépenses exécutées.

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

### **6.3.1 Profitabilité aux populations**

#### **Opinion :**

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

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

**Opinion :**

A l'analyse des faits et des documents, la commune doit encore déployer beaucoup d'efforts pour que sa gestion des ressources publiques soit efficace (Taux de réalisation dans les délais) et efficiente (avec des couts raisonnables). Aussi, est-il nécessaire que la commune fasse assez d'efforts d'entretien du patrimoine pour une pérennité des réalisations.

## **7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE**

---

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

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

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

Le tableau ci-après donne l'aperçu de la performance communale sur le fonctionnement de l'administration communale, le fonctionnement des organes élus et les finances 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 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 moins4		6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.		1	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	
<b>B- Fonctionnement de l'administration communale</b>					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)		9	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts <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>		3	
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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
<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	22,31%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	28,21%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	13%	10	La note sera calculée par la CONAFIL.
<b>Totaux</b>	<b>67</b>			<b>59</b>	

**Tableau 12 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012**

	<b>Recommandations<sup>2</sup></b>	<b>Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)</b>	<b>Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation</b>
<b>1-</b>	Faire adopter le budget primitif dans le délai légal	Bien	
<b>2-</b>	Prendre les mesures appropriées en vue d'informer les citoyens de la tenue des sessions et surtout, les inciter à y participer	Bien	
<b>3-</b>	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	Faible	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes
<b>4-</b>	La commission recommande que le plan de passation des marchés publics soit élaboré et publié en début d'année tel que recommandé par le nouveau code des marchés publics	Très bien	
<b>5-</b>	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	Faible	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune
<b>6-</b>	Obligation pour le Maire de rendre compte par écrit à chaque session du CC des activités menées aux conseillers aux fins de recueillir leurs observations	Faible	Obligation pour le Maire de rendre compte par écrit à chaque session du CC des activités menées aux conseillers aux fins de recueillir leurs observations
<b>7-</b>	Les réalisations financées sur le FADeC doivent être prévues au budget de la Commune	Bien	

<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.

	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre ( <b>Faible, Passable, Bien, Très bien</b> )	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
8-	Mettre en place la commission communale de passation des marchés publics et la sous commission d'analyse des offres	Bien	
9-	Mettre en place et rendre fonctionnels tous les organes de passation des marchés publics prévus par le nouveau code	Bien	
10-	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)	Faible	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)
11-	Mettre en place et rendre opérationnelles les commissions de réception des MP	Bien	
12-	Rendre fonctionnelle les cellules de contrôle des marchés publics	Très bien	
13-	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...)	Très bien	
14-	Rendre opérationnel, les commissions de réception des travaux		Voir recommandation n° 11
15-	Ouvrir et tenir à jour le registre des engagements (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Passable	
16-	Ouvrir et tenir à jour le registre des mandats (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice) MAIRIE	Faible	Ouvrir et tenir à jour le registre des mandats (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice) MAIRIE
17-	Ouvrir et tenir à jour le registre des mandats (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice) RP	Bien	
18-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Passable	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune

	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre ( <b>Faible, Passable, Bien, Très bien</b> )	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
19-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Faible	
20-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)	Faible	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)
21-	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements	Bien	
22-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle		Voir recommandation n° 23
23-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP	Passable	
24-	faire un effort de célérité dans la liquidation et le mandatement des dépenses	Faible	faire un effort de célérité dans la liquidation et le mandatement des dépenses
25-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement juridique dans les délais requis	Bien	
26-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement comptable dans les délais requis	Bien	
27-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)		Voir recommandation n° 20
28-	Renforcer le dispositif de suivi des chantiers afin d'éviter les cas de malfaçons ou de défectuosité des ouvrages	Passable	

	<b>Recommandations<sup>2</sup></b>	<b>Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)</b>	<b>Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation</b>
<b>29-</b>	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	Faible	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...

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

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Il est recommandé au maire d'accélérer le processus d'élaboration du plan de développement municipal démarré en août dernier avec subséquemment les plans annuels d'investissements qui impulsera l'élaboration d'un budget annuel dynamique et prospective en ce qui concerne les investissements.	
2-	Il est recommandé au maire de se conformer aux dispositions de la loi en rendant compte aux membres du conseil à chacune des sessions du conseil des divers actes accomplis entre deux sessions. Il est demandé au maire de veiller à l'envoi au Préfet à temps réel des divers actes et délibérations du conseil en vue de permettre à la tutelle d'exercer son contrôle dans les délais requis.	
3-	Il est recommandé que le secrétaire général s'approprie la norme ci-dessus afin de jouer pleinement son rôle.	
4-	Il est recommandé au maire de prendre les dispositions idoines pour rendre fonctionnelles les commissions prévues par la loi qui devraient pouvoir faciliter la planification et la gestion prospective de la mairie.	
5-	Il est recommandé au maire de prendre les dispositions idoines pour se conformer à cette prescription vis-à-vis de ses mandants et des autres acteurs du développement local.	
6-	Il est recommandé au maire de prendre les dispositions nécessaires pour doter le secrétariat de la PRMP d'outils d'archivage adéquats pour l'accomplissement correct de ses attributions et d'inviter la secrétaire à prendre en charge les dossiers liés aux marchés antérieurement exécutés.	

7-	Le maire est invité à se conformer aux dispositions en vigueur en matière de commandes publics.	
8-	Face à ces insuffisances enregistrées dans les procédures de passation des marchés publics à la mairie de Porto Novo, il est recommandé au maire de veiller à la traçabilité et à la circulation de tous les dossiers liés aux marchés publics en transmettant par courrier ou bordereau, aussi bien tous les DAO (avant leur lancement), que les documents techniques issus de la procédure à savoir les PV d'ouverture des offres, de dépouillement et d'analyse des offres que les projets de marchés, POUR AVIS.	
9-	Le maire est invité à se conformer aux dispositions du code des marchés publics en vigueur dans le cadre de l'exécution de toutes commandes ou de travaux de gré à gré.	
10-	Il est recommandé au maire de veiller à la transmission à la DNCMP et à la publication en début de chaque année, du plan annuel de passation des marchés publics de la commune. Aussi, est-il recommandé au maire d'adresser systématiquement de lettre aux soumissionnaires non adjudicataires pour tous les marchés publics.	
11-	Il est demandé au maire de veiller : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A l'élaboration correcte des documents techniques issus de la procédure de passation des marchés publics en y mentionnant toutes les informations essentielles ;</li> <li>➤ au respect scrupuleux des délais dans la procédure de passation des marchés publics.</li> </ul> Le maire est invité à se conformer pour toutes exécutions de commandes publiques supérieures aux seuils prescrits aux dispositions liées à l'approbation préalable par l'autorité de tutelle.	
12-	Il est demandé au maire d'inviter ses services techniques à se conformer aux dispositions réglementaires en ce qui concerne l'élaboration des documents techniques en amont de l'attribution de tout marché public.	
13-	Le maire est invité à prendre les dispositions idoines afin que les comités chargés de	

	l'évaluation et du jugement des offres rendent compte de leur travail à travers un rapport d'analyse exhaustif qui renseigne suffisamment sur les éléments d'appréciation des dossiers de tous les soumissionnaires au regard des critères imposés par le DAO afin de garantir l'impartialité dans le jugement des offres.	
14-	Il est demandé au maire de veiller à ce que les services techniques habilités de la mairie élaborent tous les documents techniques découlant tous appels d'offres en y faisant figurer toutes les informations utiles et nécessaires à la compréhension et à l'appréciation desdits documents par les usagers.	
15-	Il est demandé au Maire de veiller scrupuleusement au respect des délais contractuels par les entreprises adjudicataires ou dans le cas échéant, mettre en œuvre les dispositions prévues à cet effet.	
16-	La mairie (DAFE) devra se rapprocher du Secrétariat Permanent de la CONAFIL pour obtenir le format de présentation du registre auxiliaire FADeC et s'organiser pour le tenir convenablement et le mettre à jour en temps réel par nature de ressources FADeC.	
17-	Le DAFE devra prendre les dispositions requises pour que le délai moyen d'exécution des étapes de liquidation et de mandatement ne dépasse plus une semaine. - Excepté les cas de difficulté de trésorerie qui pourraient rallonger le délai de paiement, le RP devra faire l'effort de se conformer au délai maximum de paiement de 11 jours prévus par le manuel de procédures FADeC.	
18-	Faire coter, parapher et ouvrir le registre des engagements, le registre des mandats, le registre des inventaires et le registre auxiliaire FADeC, puis les arrêter périodiquement et surtout en fin d'année.	
19-	Constituer un dossier par opération (de la passation de marché jusqu'à l'exécution du projet) pour les archives et faire fonctionner le logiciel GBCO en cours d'installation pour l'archivage informatique des informations financières (budget, compte administratif, etc.).	
20-	Améliorer le niveau de consommation des ressources FADeC tant en matière d'engagement que de mandatement et de paiement.	

21-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Maire devra transmettre périodiquement (le 31 mai et le 30 novembre de chaque année) au SP CONAFIL, le point des opérations financées sur FADeC.</li> <li>- Le Maire devra transmettre à l'autorité de tutelle (le 31 mai et le 30 novembre de chaque année), le point d'exécution des projets en faisant ressortir les opérations financées sur FADeC.</li> </ul>	
22-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le RF devra notifier au RP les ressources transférées à la commune ;</li> <li>- Les registres, notamment le registre FADeC, doivent retracer les montants transférés par BTR à la commune au titre de la gestion.</li> </ul>	
23-	<p>L'ordonnateur devra veiller au strict respect des dates limites fixées pour le transfert des ressources aux communes, à savoir : 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 des ressources FADeC non affecté investissement ; 15 avril N pour les ressources FADeC affecté.</p> <p>L'ordonnateur devra fixer également de dates limites pour le transfert des autres ressources FADeC non affectées (PSDCC, DIC, PMIL...).</p>	
24-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice) par nature de ressources suivant le modèle recommandé par la CONAFIL.	
25-	Veiller à toujours avoir les différents visas sur les titres de paiement et à respecter strictement les délais des opérations de paiement tels que prescrits par le manuel de procédures FADeC.	
26-	Envisager une informatisation progressive des archives et veiller à rendre disponibles les armoires de rangement.	
27-	Produire et transmettre mensuellement au RGF via le RF, les informations sur l'exécution du FADeC pour acheminement au SP de la CONAFIL.	
28-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectuer un contrôle permanent des travaux sanctionné par des observations écrites ;</li> <li>- Prendre les mesures idoines en vue d'une bonne exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...</li> </ul>	

29-	Les autorités communales devront : <ul style="list-style-type: none"><li>- tout mettre en œuvre pour discuter avec l'entrepreneur afin de trouver un terrain d'entente pour continuer et achever les travaux de construction de l'aire de jeu en souffrance ;</li><li>- faire des investigations approfondies sur le déficit de 5,5 tonnes de ciment révélé par l'examen du point de distribution des 418 tonnes de ciment destinées aux écoles.</li></ul>	
30-	Veiller à l'immatriculation systématique des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC dès la réception provisoire.	

## CONCLUSION

---

En définitive, nous estimons que la commune doit encore déployer beaucoup d'efforts pour consommer et rendre efficace et efficiente la gestion de ses ressources publiques.

Toutefois, la commune donne l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer par bénéficier des tranches de transfert avec des réserves auxquelles nous avons fait allusion dans nos différentes opinions notamment en ce qui concerne la gouvernance et l'efficacité du système de contrôle interne.

Cotonou le, 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Antoine Délé AMOUSSOU

Mathias HOUSSOU