

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 SAVE

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1- ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION.....	9
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE TITRE DE GESTION 2013 ..	9
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	11
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE	15
2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL.....	17
2.1. REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	17
2.2. AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION	17
2.3. CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	18
2.4. EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	19
2.5. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	19
2.6. RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-..	20
2.7. REDDITION DE COMPTE.....	21
2.8. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	22
3- CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	24
3.1. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	25
3.1.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	25
3.1.2. Respect des seuils de passation des marchés publics	26
3.1.3. Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	26
3.1.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	27
3.1.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics	28
3.1.6. Respect des délais des procédures.....	29
3.1.7. Approbation des marchés par la tutelle	31
3.1.8. Conformité et respect des critères de jugement des offres	31
3.1.8.1. Conformité de l'avis d'appel d'offres	31
3.1.8.2. Conformité des DAO et marchés aux modèles types.....	32
3.1.8.3. Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	32
3.1.8.4. Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO	33
3.1.8.5. Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	33
3.2. RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	34
3.2.1. Enregistrement des contrats/marchés	34
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.	35
3.2.3. Recours à une maîtrise d'œuvre.....	35
3.2.4. Respect des délais contractuels.....	36
3.2.5. Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	38
4- GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	39
4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR	39
4.1.1. Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	39
4.1.2. Délais d'exécution des dépenses	39
4.1.3. Tenue correcte des registres	40
4.1.4. Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	41
4.1.5. Niveau de consommation des ressources	42
4.1.6. Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC.....	43

4.2.	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR).....	44
4.2.1.	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	44
4.2.2.	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	44
4.2.3.	Date de mise à disposition des BTR.....	45
4.2.4.	Tenue correcte des registres	46
4.2.5.	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	47
4.2.6.	Archivage des documents.....	48
4.2.7.	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels.....	48
5-	 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES.....	50
5.1.	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	50
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.	51
5.2.3.	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	52
6-	 OPINIONS DES AUDITEURS.....	53
6.1.	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	53
6.2.	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES.....	53
6.2.1.	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	53
6.2.2.	Examen du tableau ressources et des emplois.....	53
6.2.3.	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne	54
6.2.4.	Passation des marchés publics	54
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.....	55
7-	 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE.....	56
	CONCLUSION	64

Liste des sigles

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

Fiche d'identification de la commune

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	Limitée au nord par la Commune de Ouèssè, au sud par Glazoué et Dassa à l'est par le Nigéria et Kétou et à l'ouest par Glazoué
	Superficie (en Km ²)	2 228 km ²
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	92 000 habitants
	Pauvreté monétaire (INSAE)	
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	8 dont 5 ruraux et trois urbains
	Nombre de quartiers / villages	38
	Nombre de conseillers	17
	Chef lieu de la commune	Savè
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	22 55 02 11 et 22 55 02 12. Maire 97 62 29 44
	Email de la commune :	
	<i>Nom du Maire</i>	ABDOU Idrissou

INTRODUCTION

Dans le cadre du partenariat entre le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA), s'est déroulé l'audit de la gestion de l'exercice 2013 du FADeC dans toutes les communes du Bénin. L'équipe qui s'est rendue à cet effet à Savè est composée comme suit :

Président : Amoussou DJAGBA, Inspecteur Général des Finances ;

Rapporteur : Pauline China HOUEHOU, Administrateur du Trésor.

Elle a démarré ses travaux à Savè le 05 septembre 2014 par ordres de mission n^{os} 1791 et 1792/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 2014 du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire et a procédé à des investigations sur pièces et sur place tant à Cotonou qu'à Savè.

GENERALITES SUR LE FADeC

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales décentralisées. Il a été créé par décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 et est opérationnel depuis lors. L'Etat béninois s'est doté de cet instrument pour mettre en œuvre la politique d'allocation des ressources nationales et de celles provenant des Partenaires Techniques et Financiers.

OBJECTIFS DE LA MISSION

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

Le contrôle vise en général, à :

- vérifier l'utilisation des ressources du FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour la période 2013 ;
- recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- vérifier la mise en œuvre des précédentes recommandations.

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

- le fonctionnement des organes : (i) tenue des sessions du Conseil Communal, (ii) fonctionnement des commissions permanentes et (iii) réunions de municipalité ;
- le fonctionnement de l'administration communale : (i) planification annuelle avec élaboration du Plan Annuel d'Investissement (PAI), (ii) respect des procédures de passation des marchés, (iii) tenue des archives (iv) tenue des registres comptables ;
- la gestion et l'utilisation des fonds FADeC : (i) mise en œuvre des budgets, (ii) point de l'exécution financière du FADeC en 2012, (iii) tenue du Registre du FADeC à la Mairie et à la Recette-perception, (iv) tenue d'une comptabilité matières, (v) point des projets financés au cours de l'année 2013 et niveau d'exécution physique et financière, (vi) niveau de mise en service (vii) dépenses inéligibles ;
- l'évaluation des performances de la commune.

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

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

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 les Maires de la commune et/ou leurs adjoints et leurs collaborateurs ;
- s'entretenir avec les Receveurs-Percepteurs, comptables des communes ;
- 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 des conseils communaux et des responsables administratifs des mairies.

Le présent rapport rend compte des travaux de la Commission sur l'exercice 2013. Il s'articule autour des points suivants :

- Etat de planification de la commune ;
- fonctionnement organisationnel et administratif de la Commune ;

- contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques ;
- gestion comptable et financière des ressources transférées ;
- niveau de fonctionnalité des infrastructures visitées.

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Report des transferts* (solde au 31/12/12)		208 105 280		
31/03/2013	Etat FADeC 2013	BTR N°41/406 DU 28/02/2013	51 849 373		
31/05/2013	Subvention MEMP	BTR N°113/406 DU 25/04/2013	18 828 000	MEMP	
31/05/2013	Subvention MS	BTR N°122/406 DU 28/05/2013	27 000 000	MS	
30/06/2013	Subvention MEMP	BTR N°136/406 DU 30/05/2013	36 407 000	MEMP	
31/07/2013	Etat fadec 2013	BTR N°160/406 DU 11/06/2013	65 132 498		
31/08/2013	PPEA	BTR N°205/406 DU 22/08/2013	25 000 000		
30/11/2013	Etat PSDCC	BTR N°309/406 DU 27/11/2013	22 676 240		
30/11/2013	Etat fadec 2013	BTR N°296/406 DU 04/11/2013	48 849 375		
31/12/2013	PSDCC	BTR N°364/406 DU 31/12/2013	60 000 000		
Total			563 847 766		

Norme :

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

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

Constats :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouvert par la commune s'élèvent à 563 847 766 FCFA dont 355 742 486 FCFA de nouvelles dotations et 208 105 280 FCFA de report de crédits (cf. tableau n°1 de la commune).

Tableau n°1 bis : état comparatif des transferts

Désignation	Montants CONAFIL	Montants commune	Ecart
invest direct	163 075 008	162 831 426	243 582
PMIL	17 349 000	17 349 000	-
D I C	3 000 000	3 000 000	-
PSDCC infr commu	22 676 240	22 676 240	-
PSDCC infr communale	60 000 000	60 000 000	-
FADeC affecté MEMP (BN)	55 235 000	55 235 000	-
FADeC affecté MS (BN)		27 000 000	- 27 000 000
FADeC affecté MERMPEDER (PPEA)		25 000 000	- 25 000 000
TOTAL	321 335 248	373 091 666	- 51 756 418

Source : établi par la commission à partir des informations recueillies.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le montant global des nouvelles dotations de 2013 destiné à l'investissement communiqué par la CONAFIL s'élève à 321 335 248 FCFA. Celui qui figure dans le tableau 1 de la Commune est de 373 091 666 FCFA. Il en ressort une différence de 51 756 418 FCFA. En ce qui concerne FADeC non affecté investissement, un écart de 243 582 FCFA se dégage entre le montant communiqué par la CONAFIL (163 075 008 FCFA) et celui qui a été obtenu au niveau de la commune (162 831 426 FCFA).

Le tableau de la commune retrace deux montants en provenance de deux autres ministères qui ne figurent pas parmi ceux qui sont déclarés par CONAFIL.

Par ailleurs, on note une différence de 17 349 180 FCFA entre les tableaux n°1 (373 091 666 FCFA) et n°2 (355 742 486 FCFA) de la commune. Cela veut dire qu'elle n'a pas encaissé au cours de l'année 2013 tous les montants qu'elle attendait.

Risque :

Ces insuffisances ne favorisent pas une bonne planification des ressources financières du FADeC par la Commune.

Recommandations :

- mettre les BTR à la disposition des Receveurs-Percepteurs à bonne date ;

- transmettre systématiquement copies des BTR aux services de l'ordonnateur ;
- s'assurer de la fiabilité des chiffres avant de les communiquer aux commissions ;
- transmettre effectivement aux communes et à bonne date toutes les ressources qui leur sont destinées.

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

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

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	Nombre de projet	%
PDC/Budget	23	100%
PAI, PAD ou PAC/Budget	22	95%
Budget	23	100%
NON	1	5%

Norme :

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

Constats :

Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'un des 23 projets financés par FADeC en 2013 n'est pas inscrit au PAI et un autre n'est mentionné dans aucun document de planification.

La planification des projets de l'échantillon de la commission se présente comme suit :

Tableau n°2 bis : Etat de planification de l'échantillon de la commission

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	PDC	PAI	Budget	Montants budget
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	Oui	Oui	Oui	27 324 379
02	Achèvement de la maternité isolée de Boubou	7 995 184	Oui	Oui	Oui	8 000 000
03	Implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs	3 300 000	Oui	Oui	Oui	25 000 000
04	Construction d'un centre de santé à Boni	22 663 447	Oui	Non	OUI	20 000 000
05	Acquisition d'armoires métalliques au profit de la Mairie	3 150 000	Oui	Oui	oui	7 410 117
06	Construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé	42 206 596	Oui	Oui	OUI	42 088 911
07	Réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP de Babaguidaï	8 066 291	Oui	Oui	OUI	11 828 000
08	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	Oui	Oui	oui	27 324 379
09	Acquisition de matériel au profit des maraichers	7 774 710	Oui	Oui	OUI	22 660 179
10	Acquisition de mobilier de bureau au profit de la Mairie	1 770 000	Oui	Oui	oui	7 410 117

Source : établi par la commission à partir des informations recueillies

On constate que tous les projets de l'échantillon de la commission sont prévus au budget, au PAI et au PDC sauf la construction du centre de santé à Boni qui n'est pas prévue au PAI.

Il convient de souligner que certains projets sont en réalité des sous-projets. C'est le cas des rubriques n° 1, 3, 8, 9 et 10 du tableau de l'échantillon ci-dessus. Ce qui justifie le grand écart entre leurs montants et ceux du budget. Quant au projet relatif à la Construction d'une maternité au Centre de Santé d'Arrondissement de Bessé, l'écart entre le montant figurant au budget (42 088 911) et celui du projet (42 206 596) ne se justifie pas.

Risque :

Ces insuffisances ne favorisent pas une bonne planification des ressources financières du FADeC par la Commune.

Recommandations :

- Inscrire tous les projets à exécuter au cours d'une année dans tous les documents de planification ;
- veiller à ce que les montants figurant au budget soient réalistes.

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

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

Norme :

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

Constats :

Aucun projet n'a fait l'objet de maîtrise d'ouvrage délégué en 2013.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours	00	00
Exécution en cours	04	11,43
Réception provisoire	08	22,86
Réception définitive	23	65,71
Travaux abandonnés	00	00
TOTAUX	35	100

Certains des projets exécutés en 2013 ont des sous projets dont les niveaux d'avancement diffèrent entre eux. C'est le cas de la construction de la maternité de Bessé qui comporte 3 sous projets à savoir : construction d'une maternité au centre de santé d'Igbodja dont les travaux sont en exécution, suivi et contrôle technique des travaux du centre dont les travaux sont en cours, enfin l'étude et élaboration des pièces graphiques dans le cadre de la construction d'une maternité et d'un dispensaire dans la commune de Savè dont la réception définitive a été prononcée. C'est pour cette raison que ce tableau fait ressortir le niveau d'avancement de 35 contrats/marchés pour les 23 projets.

Du tableau ci-dessus, on déduit que la majorité des projets (65,71%) financés par FADeC en 2013 ont été définitivement réceptionnés.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	7	30%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	3	13%
Voirie urbaine	3	13%
Pistes rurales	1	4%
Eau potable & Energie	1	4%
Culture et loisirs	1	4%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	1	4%
Administration Locale	5	22%
Equipement marchands	0	0%
Urban.& aménagement	0	0%
Agric., élev. et pêche & Dévelop. Rural	1	4%
Hygiène, assain. De base	0	0%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
Totaux	23	100%

Les 5 premiers secteurs dans lesquels la commune a investi au cours de l'année 2013 sont : Education maternelle et primaire (30%), administration locale (22%), santé (13%), voirie urbaine (13%), Pistes rurales, Eau potable & Energie, Culture et loisirs, Environnement, changement climatique, Agriculture, élevage et pêche & développement rural ont tous chacun 4%.

On constate que le secteur prédominant dans lequel les ressources du FADeC ont été investies en 2013 est celui de l'enseignement maternel et primaire.

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	7	30%
Construction et équipement	1	4%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	6	26%
Etudes	0	0%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	7	30%
Entretien courant (fonctionnement)	1	4%
Autres fonctionnements	1	4%
Totaux	23	100%

Le tableau n°6 du CSPDL fait ressortir au niveau du récapitulatif, dans la partie structuration du financement le chiffre 34 alors qu'il y a 23 projets. Cette différence s'explique par les cofinancements qui apparaissent dans ce tableau. En effet, le montant financé par chaque source de financement est inscrit dans ce tableau. Par exemple, pour la construction d'une maternité au centre de santé de Bessé, il y a trois sources de financement de montant 44 556 596 FCFA. Cette somme a été éclatée comme suit dans ce tableau/ FADeC non affecté investissement : 22 617 685 FCFA, fonds propres : 850 000 FCFA, autres sources de financement 21 088 911 FCFA.

Par nature, on constate que les réalisations qui prédominent en 2013, sont celles relatives à la construction (30%) et aux équipements (30%).

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
			(FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	FADeC non affecté investissement	
02	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	FADeC non affecté (Investissement)	
	TOTAUX	20 320 080		

Norme :

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

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

Constats :

Les dépenses relatives à la location de niveleuses (7 717 680 FCFA) et à l'ouverture de voies urbaines (12 602 400 FCFA) sont inéligibles au FADeC.

Risque :

Les ressources du FADeC ne sont donc pas toujours utilisées suivant le manuel de procédures concerné.

Recommandation :

Eviter, à l'avenir d'engager des dépenses inéligibles sur les ressources du FADeC.

2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1. RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

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

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

Constats :

Le conseil communal a tenu les quatre sessions ordinaires de l'année 2013. Les Procès-Verbaux de ces sessions sont disponibles.

La 1^{ère} session a été convoquée le 18/03/13 et a été tenue du 21/03/13 au 22/03/13. La 2^{ème} a été convoquée le 21/07/13 et a été tenue le 27/06/13, les 04, 05 et 09 juillet 2013. La 3^{ème} a été convoquée le 24/09/13 et s'est déroulée les 26, 27, 30 septembre et le 1^{er} octobre 2013. La dernière session s'est tenue le 29 novembre, le 23 décembre 2013 et les 21 et 23 janvier 2014. Elle a été convoquée le 25/11/13.

Comme on le constate, la 3^{ème} session a été éparpillée dans le temps à cause de l'enrôlement relatif à la LEPI et la mise sur pied d'un comité devant faire des investigations sur un point inscrit à l'ordre du jour de cette session.

La 4^{ème} a été suspendue en 2013 par manque d'informations nécessaires pour l'élaboration du budget 2014.

Risque :

Cette faiblesse constitue un non respect des textes en vigueur en la matière.

Recommandations :

Eviter à l'avenir, l'éparpillement dans le temps des sessions du Conseil Communal.

2.2. AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION

Norme :

« Le secrétaire de séance dresse un procès-verbal et/ou un compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions signé du Maire et du secrétaire de séance est affiché à la mairie ainsi qu'un relevé des absences. Toute personne a le droit de

consulter sur place les procès-verbaux des délibérations (publiques) et travaux du conseil communal et en prendre copie à ses frais ». (Articles 33 et 34 de la loi n° 97-029 et celles des articles 22 et 23 du décret n° 2001-414)

Constats :

Les comptes rendus des sessions du Conseil Communal existent. Les relevés des décisions sont élaborés et sont affichés mais les tableaux des affichages sont disposés par terre et les documents sont affichés au mur. En 2013 la liste des conseillers absents aux sessions du Conseil Communal n'est pas établie. Cette insuffisance est corrigée en 2014.

Risque :

Ces insuffisances ne favorisent pas une bonne information de la population

Recommandation :

- Etablir la liste des conseillers absents aux sessions ;
- trouver un espace plus approprié pour l'affichage des documents.

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

Norme :

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

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

Constats :

Le Maire ne rend pas compte par écrit au CC de ses activités. Les PV des sessions du CC ne sont pas transmis au Préfet par bordereau mais les arrêtés d'approbation des décisions, pris par ce dernier, existent.

Risque :

un déficit d'information peut se constater au niveau des conseillers.

Recommandations :

Rendre compte par écrit de ses activités au Conseil Communal.

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

Norme :

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

Constats :

Les activités sont suivies par le Secrétaire Général qui a un adjoint. Il préside tous les lundis une réunion du Comité de Direction (CODIR) les rapports de cette séance hebdomadaires existent. Mais le SG ne vise pas les mandats. Le SGA assiste le SG et s'occupe spécifiquement de la coopération décentralisée, de la gestion des ressources humaines et du service des domaines.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2.5. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

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

Constats :

Les trois commissions permanentes classiques existent. En plus, deux autres ont été créées par la Mairie. Il s'agit de la commission des affaires agricoles et celle des infrastructures équipements et travaux. Le nombre de rapports qu'elles ont déposés se présente comme suit :

- commission des infrastructures : 4 rapports ;
- commission des affaires agricoles : 3 rapports ;
- commission des affaires économiques et financières: 2 rapports ;
- commission des affaires domaniales : 2 rapports ;

La commission des affaires sociales et culturelles ne s'est pas réunie en 2013. Les rapports de ces commissions ne sont pas toujours présentés à l'adoption du Conseil Communal.

Risque :

Ces insuffisances peuvent amener le Maire à prendre des décisions peu muries.

Recommandations :

- rendre fonctionnelles toutes les commissions permanentes ;
- faire adopter par le Conseil Communal les rapports des commissions permanentes.

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

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

Le budget primitif a été adopté au cours de la session de novembre achevée en janvier. Le collectif budgétaire a été adopté au cours de la session extraordinaire du jeudi 24 octobre 2013.

Le compte administratif a été adopté au cours de la session extraordinaire des 10 et 15 juillet 2014 et a été transmis à la tutelle le 27/08/14. Les délais réglementaires pour son adoption et son approbation n'ont donc pas été respectés.

Risque :

Le non respect de ce délai peut perturber la disponibilité à bonne date d'informations sur la Commune.

Recommandations :

Respecter les délais réglementaires d'élaboration du compte administratif.

2.7. REDDITION DE COMPTE

Norme :

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

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

Constats :

Il n'existe pas de salle de documentation pour l'exposition de documents cités ci-dessus.

Risque :

La population ne dispose donc pas d'une salle de lecture au niveau de la Commune.

Recommandations :

Prévoir une salle de documentation pour l'exposition des documents au public et la lecture.

Bonnes pratiques :

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

Constats :

Il y aurait eu une séance de reddition publique de compte relative à tous les secteurs d'activités organisée en 2013 mais la commission n'a pas eu la preuve de la tenue effective de cette séance (absence de rapport écrit).

Risque :

L'existence de rapports écrits est la seule preuve du respect de cette prescription légale.

Recommandations :

Veiller à l'organisation de la séance de reddition publique de compte au moins une fois l'an.

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 :

Le maire est la personne responsable des marchés publics. Le même arrêté crée et nomme les membres de la CPMP. Il en est de même pour la CCMP.

Le secrétaire de la PRMP est un cadre titulaire de la maîtrise en géographie et aménagement du territoire. Son assistant qui fait office de juriste n'est que titulaire du BAC plus deux ans en droit. Il n'y a donc pas de juriste au sein de ce secrétariat.

Les registres infalsifiables, côtés et paraphés, à acquérir auprès de l'autorité de régulation des MP, pour assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués n'ont pas été ouverts en 2013. Mais le S/PRMP a tenu un registre qui renseigne sur les offres et qui tient lieu de fichier. Tous les marchés de 2013 ne figurent pas dans ce fichier des offres qui a été créé en mai 2013 et arrêté le 13/12/13.

Il convient de souligner que le secrétariat de la PRMP est bien installé et bien équipé. Les documents y sont bien rangés conformément aux prescriptions.

Risque :

Ces faiblesses ne garantissent pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

- dissocier l'arrêté qui crée la CPMP de celui qui nomme ses membres. En faire de même pour celui qui crée la CCMP et qui nomme ses membres ;
- recruter un juriste pour le secrétariat de la PRMP.

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	FADeC non affecté investissement	Demande de cotation	Voirie urbaine	Réception définitive
02	Achèvement de la maternité isolée de Boubou	7 995 184	FADeC non affecté investissement	Demande de cotation	Santé	Réception provisoire
03	Implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs	3 300 000	FADeC affecté MERMPEDER (PPEA)	Appel d'offre ouvert	Eau potable & Energie	Réception provisoire
04	Construction d'un centre de santé à Boni	22 663 447	FADeC non affecté (Investissement)	Appel d'offre ouvert	Santé	Réception provisoire
05	Acquisition d'armoires au profit de la Mairie	3 150 000	FADeC non affecté (Investissement)	Demande de cotation	Administration locale	Réception définitive
06	Construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé	42 206 596	FADeC non affecté (Investissement)	Appel d'offre ouvert	Santé	Exécution des travaux
07	Réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP de Babaguidai	8 066 291	FADeC affecté MEMP (BN)	Demande de cotation	Education maternelle et primaire	Réception provisoire
08	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	FADeC non affecté (Investissement)	Gré à gré	Voirie urbaine	Réception définitive
09	Acquisition de matériel au profit des maraichers	7 774 710	FADeC non affecté (PMIL)	Demande de cotation	Agric., élev. et pêche & Dévelp. rural	Réception définitive
10	Acquisition de mobilier de bureau au profit de la Mairie	1 770 000	FADeC non affecté (Investissement)	Demande de cotation	Administration locale	Réception définitive

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné,

Les projets relatifs à l'ouverture de voies urbaines et à la location de niveleuses sont des composantes d'un même projet. Il en est de même pour ceux qui sont relatifs à l'acquisition d'armoires et de mobiliers de bureau au profit de la Mairie (cf. tableau n°7 de la Commune). L'échantillon de la commission représente donc 34,78% [(10-2)/23] des projets exécutés en 2013.

3.1.RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

3.1.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Norme :

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

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

Constats :

Au titre de l'année 2013, la commune n'a pas élaboré un plan prévisionnel de passation des marchés publics.

Risque :

Cette insuffisance ne garantit pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

Élaborer un plan prévisionnel de passation des marchés publics.

3.1.2. Respect des seuils de passation des marchés publics

Norme :

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

Marché de travaux : 15 000 000 FCFA pour les communes ordinaires et 60 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier

Marché de fournitures et services : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 20 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier

Marché de prestations intellectuelles : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 10 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier »

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

Constats :

La commission n'a rien de spécifique sur ce point.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux

80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services

60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants

40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.

Suivant l'article 11 de la loi 2009-02, pour les montants de marchés dépassant les seuils ci-dessus « La DNCMP procède à la validation des DAO avant le lancement de l'appel à concurrence, accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des AC lorsque prévues par la réglementation, procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du PV d'attribution provisoire élaboré par la CPMP, procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation, à la validation des projets d'avenants, »

Les dépenses publiques en dessous de ces seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle à priori des organes de contrôle des MP au sein de l'AC (article 12 du code des MP).

Constats :

Aucun dossier n'a atteint le seuil requis pour être contrôlé par la DNCMP.

La preuve de transmission des dossiers de passation de marchés à la CCMP n'est pas fournie à la commission mais il existe un avis écrit de cet organe sur les dossiers qui lui sont soumis. Les commandes (montants inférieurs aux seuils) ne sont pas transmises à la CCMP.

Risque :

La traçabilité de la circulation des documents est donc insuffisante.

Recommandations :

Transmettre les dossiers du secrétariat de la PRMP à la CCMP par écrit.

3.1.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constats :

Il existe dans l'échantillon un seul marché de gré à gré. Il s'agit de la location de la niveleuse à la SMTP de montant 7 717 680 FCFA. Ce contrat n'a pas recueilli l'autorisation de la CCMP. Le rapport spécial qui précise les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré n'a pas été élaboré. Le montant total des marchés passés en 2013 s'élève à 397 362 960 FCFA. Le marché de gré à gré représente 2% du montant total de ces marchés.

Risque :

Cette insuffisance ne garantit pas une transparence dans la gestion des marchés de gré-à-gré.

Recommandations :

Veiller au respect des textes en vigueur en matière de passation de marchés de gré à gré.

3.1.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

En 2013, il n'y a pas de plan de passation des marchés publics mais un avis général de passation des marchés a été publié au journal des marchés publics. Cet avis ne comporte pas les caractéristiques essentielles des marchés que la commune entend passer.

Trois projets de l'échantillon de la Commission ont suivi la procédure d'appel d'offres ouvert ; il s'agit de :

- implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs ;
- construction d'un centre de santé à Boni ;
- construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé.

Le projet relatif à l'implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs (3 000 000 FCFA) est l'une des deux composantes (volet étude) d'un projet dont le montant global est de 25 997 870 FCFA (cf. tableau n°7 de la

Commune). Ils s'agit d'un projet intercommunal des collines dont les deux composantes ont fait l'objet d'un dossier d'appel d'offres qui a été préparé et piloté dans la Commune de Dassa-Zoumé. Copies de toutes les pièces justificatives relatives à ce marché ne sont pas au dossier à Savè ; ce qui explique le caractère incomplet des informations qui le concernent dans les tableaux relatifs au dateur et au vérificateur.

Les deux dossiers d'appel d'offres qui ont été conduits de bout en bout par la Commune de Savè sont ceux qui concernent la construction d'un centre de santé à Boni et la construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé. La publication des avis d'appel d'offres les concernant est faite dans le journal des marchés publics en sa parution du 24/04/13 sous le numéro 560, à la radio locale et par affichage. La séance d'ouverture des plis a été publique et les soumissionnaires ont été représentés (la liste de présence des soumissionnaires qui existe aux dossiers). Il n'y a pas eu de changement d'heure d'ouverture de plis pour les dossiers de l'échantillon. Le procès-verbal d'attribution provisoire est publié (affichage). Les soumissionnaires non retenus sont avisés par écrit.

Pour la plupart des demandes de cotation il n'y a pas eu de publication dans les journaux. Les listes de présence des soumissionnaires aux séances d'ouverture des plis relatives aux demandes de cotation ne figurent pas aux dossiers. Il en est de même pour les correspondances informant les soumissionnaires non retenus.

Risque :

Ces faiblesses ne garantissent pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

- mettre l'accent sur la publication ;
- veiller à l'établissement de la liste de présence des soumissionnaires aux séances d'ouverture des plis et informer par écrit les soumissionnaires non retenus en ce qui concerne les demandes de cotation.

3.1.6. *Respect des délais des procédures.*

Norme :

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

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

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

Constats :

La date de lancement n'est pas précisée dans la demande de cotation relative à la fourniture de matériels aux maraîchers de la commune de Savè si bien qu'il est impossible de savoir si le délai de 5 jours est respecté.

La commission n'a plus rien d'autres à signaler sur le respect des délais de dépôt des offres de l'échantillon.

Les appels d'offres ouverts de l'échantillon (maternité du centre de santé de Bessé et le centre de santé de Boni) ont été lancés le même jour en allotissement. La date de dépôt des offres a été fixée au 28/05/13 et l'ouverture des plis a eu lieu le même jour. Le rapport d'analyse des offres date du 03/06/13, soit 6 jours après la date de dépôt des offres. Le délai des 15 jours est donc respecté.

La cellule de contrôle a procédé à la validation des offres le 02/08/13. Les deux marchés ont été signés le 30/10/13. La date de communication des résultats est le 23/09/13. Le délai de 15 jours minimum devant séparer ces deux dates est donc respecté.

Les deux marchés ont été approuvés par le Préfet le 21/11/13 et notifiés le 26/11/13 soit cinq jours calendaires au lieu de 3 jours calendaires. Le délai de trois jours calendaire n'est pas respecté.

La date de lancement des deux DAO est fixée au 08/04/13 et la date de signature des deux marchés est le 30/10/13. Un addendum n°1 relatif aux 2 marchés du 03/05/13 modifie la date de dépôt des offres au 28/05/13. Le délai de dépôt des offres est ainsi prolongé de 20 jours à cause du retard de parution des avis au journal des marchés publics.

La durée totale de passation des marchés est de 6 mois 10 jours. Le délai de 4 mois de passation des marchés n'est donc pas respecté.

Risque : cette faiblesse ne garantit pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

Veiller au respect des délais 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).

Constats :

Les deux marchés ont été transmis au Préfet et approuvés le 21/11/13.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.8. Conformité et respect des critères de jugement des offres

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

Norme :

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

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

- j) *le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être attributaire en cas d'allotissement. »*

Constats :

Le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être attributaire n'a pas été précisé dans le seul avis d'appel d'offres ouvert, surtout qu'il s'agit d'un allotissement.

Ces critères ne sont pas toujours respectés en ce qui concerne les demandes de cotation. C'est le cas de l'achèvement de la construction d'une maternité isolée à Boubou où les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires ont manqué.

Risque :

Ces faiblesses ne garantissent pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

Veiller à la production des informations essentielles pour les demandes de cotation.

3.1.8.2. Conformité des DAO et marchés aux modèles types

Norme :

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

Constats :

La commission n'a rien de spécifique à signaler sur ce point.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

Le DAO est le seul document de base (document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution du processus de passation des marchés. A cet effet, les informations qui y figurent doivent être cohérentes et l'analyse des offres des soumissionnaires doit se faire en tenant

strictement compte des conditions prévues dans les DAO (Les critères d'évaluation et de jugement des offres doivent être conformes à ceux prédéfinis dans le DAO).

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

Constats :

La commission a procédé au dépouillement des différents dossiers d'appel d'offres de l'échantillon et n'a rien constaté de spécifique comme insuffisance.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Constats :

La commission n'a rien de spécifique à signaler sur ce point.

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 :

La commission n'a rien de spécifique à signaler sur ce point en ce qui concerne les marchés dont les montants sont supérieurs au seuil.

Pour les cotations, les PV de dépouillement et d'attribution des offres ne figurent pas toujours aux dossiers. C'est le cas du projet d'acquisition de mobiliers de bureau.

La commission a en outre relevé que le nombre de soumissionnaires pour la plupart des projets n'excède pas trois.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

3.2.1. Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constats :

Le contrat relatif à l'acquisition de matériels aux maraîchers n'a pas été enregistré à la Direction des Domaines. Le reste des contrats de l'échantillon de la commission a été enregistré.

Risques :

Le non enregistrement de contrats constitue un manque à gagner pour l'Etat.

Recommandations :

Faire enregistrer Le contrat relatif à l'acquisition de matériels aux maraîchers.

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

Norme :

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

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

Constats :

Les représentants du RP et du C/SAF n'ont pas toujours leur signature sur les procès- verbaux de réception. C'est le cas du PV de réception provisoire relatif au dispensaire du centre de santé de Boni.

Les décomptes existent mais ils ne sont pas classés dans leurs dossiers respectifs. Il en est de même pour les attachements.

La commission n'a rien de spécifique à signaler sur les autres points.

Risque :

Cette faiblesse ne garantit pas une transparence dans la gestion des marchés publics.

Recommandations :

Faire participer le RP et le C/SAF aux séances de réception.

3.2.3. Recours à une maîtrise d'œuvre.

Norme :

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

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

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

Constats :

Il n'y a pas eu de recours à un maître d'œuvre mais des contrôleurs sont recrutés pour suivre les travaux. Le C/ST aussi en fait de même.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.4. Respect des délais contractuels

Norme :

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

Constats :

Le point des retards d'exécution des projets de l'échantillon se présente comme suit :

Tableau n°8-1 : point des retards des projets de l'échantillon

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANT S	Durée contractuelle	Date sur l'ordre de service	Date de fin de travaux	Délai réel	Ecart
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	45j	01/03/13	20/04/13	49 J	+4
02	Achèvement de la maternité isolée de Boubou	7 995 184	2 mois	10/06/13	23/07/13	43 J	-17
03	Implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs	3 300 000	1,5 mois	25/10/13	28/02/14	4 mois	2,5 mois
04	Construction d'un centre de santé à Boni	22 663 447	4 mois	05/12/13	27/06/14	6 mois 23 jours	+2mois 23j
05	Acquisition d'armoires métalliques au profit de la Mairie	3 150 000	1mois	18/01/13	25/03/13	2mois 7 jours	+1 mois 7 j
06	Construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé	42 206 596	4 mois	23/12/13	15/07/14	6mois 22j	+ 2mois 22j
07	Réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP de Babaguidaï	8 066 291	2mois	10/06/13	13/08/13	63 j	+3J
08	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	45 J	01/03/13	20/04/13	49 J	+4J
09	Acquisition de matériel au profit des maraichers	7 774 710	1 mois	23/10/13	04/11/13	11 j	-19J
10	Acquisition de mobilier de bureau au profit de la Mairie	1 770 000	20 j	15/11/13	10/12/13	24	+4J

Source : établi par la commission à partir des informations recueillies

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les délais d'exécution des projets n'ont pas été respectés pour la grande partie des projets de l'échantillon. Les cas les plus critiques sont ceux relatifs à :

- la construction d'un centre de santé à Boni où le chantier a connu plus de deux mois de retard ; le dépassement du délai étant imputable à

l'entrepreneur, une pénalité de retard de 28 jours, soit 306 096 FCFA lui a été infligée après un délai de grâce d'un mois. Cette pénalité a été déduite de son dernier décompte ;

- la construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé où l'entrepreneur a accusé 2 mois 22 jours de retard ; une pénalité de montant journalier de 21 103 FCFA est en préparation ;
- l'implantation et le contrôle de 5 forages positifs où le retard est de 2,5 mois et est dû à la non mise à disposition à bonne date par la Direction Générale de l'eau de la pompe à eau.

Les correspondances qui sont transmises par les entreprises pour signaler au Maire la fin des travaux n'existent pas aux dossiers.

Risques :

Les retards dans l'exécution des travaux peuvent entraîner une utilisation peu judicieuse des ressources transférées et un renchérissement du prix des ouvrages.

Recommandations :

Respecter les délais d'exécution des travaux.

3.2.5. Respect des montants initiaux et gestion des avenants

Norme :

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

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

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

(Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)

Constats :

Il n'y a pas eu d'avenant en 2013.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

4.1.1. Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Norme :

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

Constats :

Le RP ne transfère pas systématiquement les BTR au Maire mais il le fait sur demande de ce dernier.

Il y a un registre FADeC qui est tenu par le C/SAF qui ne permet pas de suivre les dotations et le niveau d'engagement mais seulement les opérations courantes. Il a dû créer un autre cahier pour corriger cette insuffisance.

Risque :

Ces insuffisances ne permettent pas aux Mairies d'être au courant à bonne date des ressources financières qui les concernent.

Recommandations :

- Transmettre systématiquement copie des BTR au Maire ;
- Tenir le registre du FADeC suivant les règles de l'art en y inscrivant les dotations et le niveau d'engagement ;
- La CONAFIL devrait mettre à la disposition des Mairies et des recettes-perceptions un formulaire type de registre du FADeC.

4.1.2. Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constats :

Le dateur n'ayant pas pu fournir les informations désirées, la commission a dû procéder au calcul des différents délais. Celui qui est relatif à la durée des étapes de liquidation et de mandatement se présente comme suit :

Tableau n°8-2 : durée des étapes de liquidation et de mandatement

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	Délai d'une semaine
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	2+3+1=6
02	Achèvement de la maternité isolée de Boubou	7 995 184	1+15=16
03	Implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs	3 300 000	9+10=19
04	Construction d'un centre de santé à Boni	22 663 447	Pas de mandat
05	Acquisition d'armoires métalliques au profit de la Mairie	3 150 000	8
06	Construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé	42 206 596	4
07	Réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP de Babaguidai	8 066 291	1+9=10
08	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	14+83=97
09	Acquisition de matériel au profit des maraichers	7 774 710	7
10	Acquisition de mobilier de bureau au profit de la Mairie	1 770 000	14
	Total		181

Source : établi par la commission à partir des informations recueillies

Conformément au tableau ci-dessus, le total des délais de mandatement est de 181 jours pour les 15 mandats de l'échantillon de la commission, soit une moyenne de 12,06 jours au lieu d'une semaine (7 jours). Le délai de mandatement n'est donc pas respecté.

Risque :

Cette insuffisance ne rassure pas sur la bonne gestion des ressources du FADeC.

Recommandations :

Respecter le délai de mandatement en vigueur.

4.1.3. Tenue correcte des registres

Norme :

Au niveau de l'ordonnateur, le contrôle porte sur : ... l'existence des pièces justificatives et la tenue des registres à savoir : registre des engagements, registre des mandats, registre

auxiliaire FADeC et le registre d'inventaire du patrimoine. (Cf. MdP FADeC, point 7.1 et annexe 3)

Constats :

Le registre du patrimoine est tenu par le C/SAF mais il n'y a pas un PV d'inventaire si bien qu'il est impossible de savoir la présence effective des éléments inscrits dans ce registre dans le patrimoine de la commune.

Il existe le registre des engagements et celui des mandatements qui sont tenus de manière informatisée.

Risque :

Cette insuffisance ne rassure pas sur la bonne gestion des ressources du FADeC.

Recommandations :

- Former le personnel du SAF dans la gestion de la comptabilité matières ;
- rédiger un procès-verbal à l'issue de chaque inventaire.

4.1.4. Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constats :

Il manque des pièces dans les dossiers de l'échantillon. C'est le cas du projet relatif à l'ouverture des voies urbaines dont le mandat concernant le deuxième décompte n'est pas au dossier.

C'est le logiciel GBCO qui est utilisé au niveau de la Commune. Il est fonctionnel et sécurisé.

A niveau du C/SRFM (C/SAF), les archives sont bien tenues mais toutes les pièces ne figurent pas aux dossiers. L'eau de pluie coule de la toiture de cette salle, ce qui ne sécurise pas les documents.

Risque :

Ces insuffisances ne permettent pas une bonne conservation des documents financiers.

Recommandations :

- ranger dans les dossiers les pièces justificatives les concernant.
- rendre étanche la dalle du bureau du C/SRFM (C/SAF).

4.1.5. Niveau de consommation des ressources

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

DESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	581 196 946	563 847 766	357 652 510	310 916 133	310 916 133
SOLDES/RESTES		17 349 180	206 195 256	46 736 377	
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		97,01%	61,54%	53,50%	53,50%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			63,43%	55,14%	55,14%

Constats :

97,01% des ressources annoncées ont été mobilisées en 2013. 63,43% des ressources reçues ont été engagées et 55,14% d'entre elles ont été mandatées et payées. Les différents taux d'engagement, de mandatement et de paiement sont faibles.

Les retards qu'accusent les ressources avant de parvenir aux communes sont l'une des raisons de ces faiblesses.

Il convient de rappeler qu'en ce qui concerne FADeC non affecté investissement, un écart de 243 582 FCFA se dégage entre le montant

communiqué par la CONAFIL (163 075 008 FCFA) et celui qui a été obtenu au niveau de la commune (162 831 426 FCFA).

Conformément au tableau n°2 de la Commune, le montant engagé au cours de l'année 2013 est supérieur à celui qui a été mis à la disposition de cette commune ; en conséquence, le solde de fin d'exercice est inférieur au montant reporté à nouveau en début d'année. Ce qui explique une certaine capacité de consommation des ressources financières par la Commune.

Risque :

Ces insuffisances ne rassurent pas sur la bonne gestion des ressources du FADeC.

Recommandations :

- Mettre les ressources à bonne date à la disposition des communes ;
- améliorer les taux d'engagement et de mandatement.

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

Norme :

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

Constats :

Le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur n'est pas établi.

Le compte administratif a été adopté le 15 juillet 2014 au lieu du 1^{er} juillet et il n'est pas encore approuvé par la tutelle. Il lui est transmis le 27 août 2014.

Risque :

Les informations sur la Commune ne sont pas disponibles à bonne date.

Recommandations :

- Etablir le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ;
- Etablir à bonne date le compte administratif et le faire approuver dans les délais impartis par le Préfet.

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

4.2.1. Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

Les ressources transférées à la commune sont notifiées au RP par le RF. (Cf. MdP FADeC, point 4.1).

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

Constats :

Le RF transmet les BTR seuls au RP. Ce dernier a signalé la différence de 17 349 180 FCFA entre les tableaux n°1 (373 091 666 FCFA) et n°2 (355 742 486 FCFA) de la commune.

Il a été créé un registre du FADeC. Tous les BTR avec les informations les concernant y sont retracés

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

Constats :

Le Maire n'est pas informé par écrit de la disponibilité des ressources du FADeC. Le RP lui en rend compte chaque mois à travers un certificat de recette. Toutefois, il reçoit copie des BTR.

Risque :

Le Maire ne dispose pas des informations à bonne date.

Recommandations :

Rendre compte par écrit au Maire de la disponibilité des ressources du FADeC.

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 1ère tranche, 31 mai pour la deuxième tranche et 30 septembre pour la 3ème tranche.

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

1ère tranche : 15 mars N

2ème tranche : 15 juin N et

3ème tranche : 15 octobre N.

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

Constats :

Les ressources du FADeC mises à la disposition du RP au cours de l'année 2013 se présentent comme suit :

Investissement non affecté : première tranche : BTR n°41/401 du 28/02/13 de montant 51 849 373 FCFA ; deuxième tranche BTR n° 160/401 du 11/06/13 de montant 65 132 498 FCFA ; troisième tranche : BTR n° 296/401 du 04/11/13 de montant 48 849 375 FCFA. BTR n°136/401 du 30/05/13 de montant 36 407 000 FCFA, affecté investissement MEMP : BTR n° 364/401 du 31/12/13 de montant 60 000 000 FCFA pour PSDCC ; BTR n°113/401 du 25 avril 2013 de montant 18 828 000 FCFA MEMP. BTR n°122/401 du 10 mai 2013 de montant 27 000 000 FCFA Ministère de la santé. BTR n°205/401 du 10 juillet 2013 25 000 000 FCFA PPEA (eau). BTR n°309/401 du 04/11/13 de montant 22 676 240 FCFA de PSDCC. BTR O53/401 du 08/04/13 de montant 15 056 329 fonctionnement ; BTR n°005/401 du 13/02/14 de montant 17 349 000 FCFA PMIL.

On constate donc que la deuxième tranche est arrivée le 11 juin 2013 au lieu du 31 mai ; la 3^{ème} est arrivée le 04 novembre au lieu du 30 septembre. Elles ont donc accusé du retard.

Les BTR relatifs aux ministères sectoriels sont arrivés au-delà des dates prévues. Le délai n'a pas été respecté non plus.

La première tranche a été positionnée sur le compte BIBE, le 12 mars 2013 ; 2^{ème} tranche, le 29/10/13 au lieu du 15 juin. La 3^{ème} tranche, le 12/12/13 au lieu du 15/10/13. La mise en place des fonds a accusé du retard pour la deuxième et 3^{ème} tranche.

Risque :

Cette insuffisance ne favorise pas une bonne planification de la gestion des ressources du FADeC.

Recommandations :

Respecter les délais de mise à disposition des Mairies des ressources du FADeC.

4.2.4. Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constats :

Il existe un registre FADeC qui est incomplet. En effet, les libellés et les soldes par exemple n'y figurent pas. Le RP tient aussi un autre registre qui retrace les ressources (BTR) et les prises en charge des mandats. Les paiements sont générés automatiquement par le logiciel W-Money mais ils ne sont pas tirés et classés.

Risque :

La traçabilité des informations financières n'est pas garantie.

Recommandations :

Tenir le registre du FADeC suivant les règles de l'art.

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

Norme :

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

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

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

soit les contrôles ont été concluants et les mandats font alors l'objet d'acceptation matérialisée par l'apposition sur le mandat de la formule du visa, « Vu, bon à payer » ;

soit les contrôles ont révélé des irrégularités ou omissions et dans ce cas, les mandats font l'objet de rejet motivé à notifier, par courrier, à l'ordonnateur.

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

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

Constats :

Les mandats ne sont pas transmis au RP par bordereau pourtant les numéros y figurent.

La durée moyenne des paiements se présente comme suit :

Tableau n°9-1 : durée moyenne des paiements

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	Délai de 11 jours
01	Ouverture des voies urbaines	12 602 400	0+6+7=13
02	Achèvement de la maternité isolée de Boubou	7 995 184	0+5=5
03	Implantation et contrôle de réalisation de 5 forages positifs	3 300 000	1+1=2
04	Construction d'un centre de santé à Boni	22 663 447	0
05	Acquisition d'armoires métalliques au profit de la Mairie	3 150 000	9
06	Construction d'une maternité au centre de santé d'arrondissement de Bessé	42 206 596	2
07	Réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP de Babaguidai	8 066 291	2+3=5
08	Location de niveleuse à la SMTP	7 717 680	0+7=7
09	Acquisition de matériel au profit des maraichers	7 774 710	1
10	Acquisition de mobilier de bureau au profit de la Mairie	1 770 000	3
	Total		47

Au total les 15 mandats ont été payés en 47 jours, soit une moyenne de 3,13 jours. Le délai de 11 jours est respecté pour tous les mandats de l'échantillon de la commission. La commission n'a aucune observation particulière non plus sur les autres points.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.2.6. Archivage des documents

Norme :

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

Constats :

Les archives de la RP sont mal tenues. Les récents documents sont rangés au caveau et les étagères qui y sont ne suffisent pas si bien que les documents sont déposés au sol. Le local qui est réservé aux archives est restreint ; il n'y a pas d'armoires et les anciens documents sont déposés au sol. Les archives sont gérées manuellement.

Le logiciel qui est utilisé s'appelle W. Money. Il est fonctionnel et en interface avec GBCO tenu à la Mairie. Les mesures de sécurité externes ne sont pas suffisantes parce que le disque dur externe est dans le bureau du RP.

Risque :

La bonne conservation des informations n'est pas garantie.

Recommandations :

- bien archiver les documents ;
- bien sécuriser les données.

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

Norme :

Suivant le point 6.3 du MDP du FADeC, le receveur-percepteur établit la situation de disponibilité et le relevé du compte FADeC. Il contresigne avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC. Ce point conformément aux documents

de référence du Receveur percepteur intègre : la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes, etc.

Constats :

La situation de disponibilité existe mais le relevé du compte FADeC n'est pas établi. Il en est de même pour le point mensuel d'exécution des opérations financées sur FADeC.

En outre, l'élaboration du compte de gestion a accusé du retard parce qu'il devrait être finalisé le 30 août au plus tard.

Le Receveur-Percepteur ne participe pas toujours aux réceptions : c'est le cas de la livraison de 2 climatiseurs de montant 1 486 800 FCFA. C'est aussi le cas de la réhabilitation d'un module de trois classes à l'EPP Babaguidaï de montant 2 546 105 FCFA.

Certains bordereaux de virement portent des dates postérieures à celles qui figurent sur les mandats (établissement du chèque). C'est le cas de l'implantation et contrôle de cinq forages positifs dernier décompte de montant 850 000 FCFA. Selon le RP ces bordereaux ont été établis en régularisation dans le cadre du lancement de W-Money mais la mention "régularisation" n'y figure pas.

Parfois, des décomptes sont établis en hors taxe. C'est le cas de l'achèvement de la maternité isolée de Boubou décompte n°2 montant du mandat 2 422 541 FCFA ; montant du décompte 2 053 001 FCFA.

Risques :

L'absence du RP et du C/SAF aux travaux de réception peut entraîner le détournement d'une partie du montant du marché à des fins personnelles, déperdition financière au détriment de la commune

Recommandations :

- Faire participer le RP et le C/SAF aux travaux de réception ;
- respecter les règles en vigueur en matière d'élaboration de décompte ;
- établir le relevé du compte FADeC ;
- apposer la mention "régularisation" sur les documents établis à titre de régularisation.

5- QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.1. NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

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

Constats :

La commission a visité les cinq infrastructures suivantes :

1. ouverture des voies urbaines ;
2. achèvement de la maternité isolée de Boubou ;
3. construction d'un centre de santé dans l'arrondissement de Boni ;
4. acquisition d'armoires métalliques ;
5. acquisition de mobiliers de bureau.

Deux infrastructures de l'échantillon de la commission ont été réceptionnées mais ne sont pas encore mises en service. Il s'agit de :

- l'achèvement de la maternité isolée de Boubou de montant 7 995 194 FCFA : la réception provisoire a eu lieu le 13 août 2013 (plus d'un an). La raison principale avancée par le C/ST pour justifier cette situation est l'absence d'équipement dont la commande est lancée le 30 juillet 2014 (presque un an après la réception provisoire) ;
- la construction d'un centre de santé dans l'arrondissement de Boni de montant 21 863 447 FCFA ; provisoirement réceptionnée le 30 juin 2014. L'équipement n'est pas prévu au budget communal et il est fait recours à la Direction Départementale de la santé pour son acquisition.

Risque :

Une infrastructure non utilisée se dégrade naturellement.

Recommandations :

Mettre en service les infrastructures provisoirement réceptionnées.

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

5.2.1. Contrôle périodique des travaux

Norme :

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

Constats :

C'est le C/ST lui-même qui s'est chargé du suivi de la maternité de Boubou. En ce qui concerne le dispensaire de l'arrondissement de Boni, c'est un contrôleur indépendant qui a été recruté. Le C/ST allait faire des contrôles périodiques et participait aux réunions du chantier.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

5.2.2. Constat de visite.

Norme :

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

Constats :

En dehors de la dégradation des voies urbaines qui ont été ouvertes, la commission n'a rien de spécifique à signaler en ce qui concerne les autres infrastructures visitées.

Risque :

Les dites voies ne seront plus praticables.

Recommandation :

Ne plus recharger les voies sur financement des ressources du FADeC investissement.

5.2.3. Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constats :

La commission n'a rien de spécifique à signaler sur ce point.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

6- OPINIONS DES AUDITEURS

6.1. COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Tous les projets financés par FADeC en 2013 n'ont pas figuré dans les documents de planification et budgétaires de la Commune.

Compte tenu de ce qui précède, la commission note avec réserve que les réalisations effectuées au titre de 2013 sont prises en compte dans le budget communal au PAI ou au PAD.

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 :

A l'analyse des informations du C/SAF et du RP, concernant la situation du fonds, on note une cohérence entre les informations.

6.2.2. Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

Le montant global des nouvelles dotations de 2013 destiné à l'investissement communiqué par la CONAFIL s'élève à 321 335 248 FCFA. Celui qui figure dans le tableau 1 de la Commune est de 373 091 666 FCFA. Il en ressort une différence de 51 756 418 FCFA. En ce qui concerne FADeC non affecté investissement, un écart de 243 582 FCFA se dégage entre le montant communiqué par la CONAFIL (163 075 008 FCFA) et celui qui a été obtenu au niveau de la commune (162 831 426 FCFA).

Le tableau de la commune retrace deux montants en provenance de deux autres ministères qui ne figurent pas parmi ceux qui sont déclarés par CONAFIL.

Par ailleurs, on note une différence de 17 349 180 FCFA entre les tableaux n°1 (373 091 666 FCFA) et n°2 (355 742 486 FCFA) de la commune. Cela veut dire qu'elle n'a pas encaissé au cours de l'année 2013 tous les montants qu'elle attendait.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission se réserve d'affirmer que le tableau n°2 présente la situation réelle des ressources et des emplois de la Commune.

6.2.3. Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

Il n'existe pas un manuel de procédures administratives et financières à la commune de Savè. En 2013, la liste des conseillers absents aux sessions du Conseil Communal n'est pas établie. Le Maire ne rend pas compte par écrit au CC de ses activités. La commission des affaires sociales et culturelles ne s'est pas réunie en 2013. Les rapports des commissions permanentes ne sont pas toujours présentés à l'adoption du Conseil Communal. Les délais réglementaires pour l'adoption du compte administratif et son approbation n'ont pas été respectés. Il y aurait eu une séance de reddition publique de compte relative à tous les secteurs d'activités organisée en 2013 mais la commission n'a pas eu la preuve de la tenue effective de cette séance (absence de rapport écrit). Il n'y a pas de juriste au sein du secrétariat de la PRMP. Les registres infalsifiables, côtés et paraphés, à acquérir auprès de l'autorité de régulation des MP, pour assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués n'ont pas été ouverts en 2013.

Compte tenu de tout ce qui précède, il convient de corriger le système de contrôle interne pour améliorer son efficacité.

6.2.4. Passation des marchés publics

Opinion :

Au titre de l'année 2013, la commune n'a pas élaboré un plan prévisionnel de passation des marchés publics. Le seul marché de gré à gré de l'échantillon n'a pas recueilli l'autorisation de la CCMP. Le rapport spécial qui précise les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré n'a pas été élaboré. Pour la plupart des demandes de cotation, les listes de présence des soumissionnaires aux séances d'ouverture des plis ne figurent pas aux dossiers. Il en est de même pour les correspondances informant les soumissionnaires non retenus. Les délais de passation des marchés publics ne sont pas respectés. Un contrat n'a pas été enregistré à la Direction des Domaines. Les représentants du RP et du C/SAF n'ont pas toujours leur signature sur les procès-verbaux de réception. Les délais d'exécution des travaux ne sont pas toujours respectés.

Compte tenu de ce qui précède, la commission ne peut affirmer sans réserve que les marchés passés en 2013 sont réguliers.

6.2.5. Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Il convient de souligner que les représentants du RP et du C/SAF n'ont pas toujours leur signature sur les procès-verbaux de réception ; le RP ne transfère pas systématiquement les BTR au Maire ; le délai de mandatement n'est pas respecté ; les différents taux d'engagement, de mandatement et de paiement sont faibles ; toutes les ressources du FADeC annoncées n'ont pas été mobilisées ; le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur n'est pas établi ; le compte administratif a été adopté avec retard et n'est pas encore approuvé par la tutelle ; le relevé du compte FADeC et le point mensuel d'exécution des opérations financées sur FADeC ne sont pas établis ; enfin, l'élaboration du compte de gestion a accusé du retard.

Deux dépenses inéligibles relatives à la location d'engins et à l'entretien de voies ont été relevées par la commission.

Compte tenu de ce qui précède, la commission ne peut affirmer sans réserve que les dépenses exécutées sur les ressources du FADeC en 2013 sont régulières.

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 leurs conditions de vie. Toutefois, deux infrastructures provisoirement réceptionnées (dont une depuis plus d'un an) ne sont pas encore mises en service.

6.3.2. Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

A l'analyse des faits et des documents, la gestion des ressources publiques communales peut être qualifiée de peu efficace car huit infrastructures sur les dix de l'échantillon de la commission n'ont pas été réalisées dans les délais contractuels. Elle est par contre efficiente parce que leurs coûts de réalisation sont à vue d'œil raisonnables. Des efforts sont faits pour leur entretien.

7- NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

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

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

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

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

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

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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins 4	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	2, 2, 0	3	
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	10 j retard	3,33	
B-Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)	3+3+3	9	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points)	1+1+1+1	4	
Disponibilité du point	3	Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant			La note sera donnée

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
d'exécution du FADeC		le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.05.2014			par la CONAFIL.
B- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points			La note sera calculée par la CONAFIL.
Totaux	67				

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

N°	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	passable	
2-	Prendre les mesures en vue de disposer du compte administratif dans les délais légaux	passable	
3-	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	faible	
4-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	faible	
5-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PV datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)	faible	
6-	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	passable	
7-	Améliorer la programmation budgétaire de la Commune et faire en sorte que les investissements budgétés soient prévus au PAI de l'exercice auquel il se rapporte	passable	
8-	Doter le service des archives en matériel et équipements nécessaires à son bon fonctionnement	faible	

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

N°	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
9-	Envisager le recrutement d'agents qualifiés pour assurer le bon fonctionnement des services	passable	
10-	Mettre en place et rendre fonctionnels tous les organes de passation des marchés publics prévus par le nouveau code	passable	
11-	Rendre fonctionnelle les cellules de contrôle des marchés publics	passable	
12-	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...)	passable	
13-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les avis/DAO	passable	
14-	Respecter la procédure de passation des marchés de gré à gré	faible	
15-	Soumettre systématiquement à l'approbation de la tutelle, les marchés et ceci, conformément aux dispositions légales	passable	
16-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	passable	
17-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	passable	
18-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	passable	
19-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)	faible	
20-	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements	faible	
21-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle	faible	

N°	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
22-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP	faible	
23-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)	faible	
24-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	passable	

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	mettre les BTR à la disposition des Receveurs-Percepteurs à bonne date	RGF ; RF ; DGB ; Ministères sectoriels
2-	transmettre systématiquement copies des BTR aux services de l'ordonnateur	RP
3-	s'assurer de la fiabilité des chiffres avant de les communiquer aux commissions	CONAFIL, RP, C/SAF, C/ST
4-	transmettre effectivement aux communes et à bonne date toutes les ressources qui leur sont destinées	DGTCP, DGB, CONAFIL
5-	Eviter à l'avenir, l'éparpillement dans le temps des sessions du Conseil Communal	Maire
6-	Etablir la liste des conseillers absents aux sessions	Maire
7-	trouver un espace plus approprié pour l'affichage des documents	Maire
8-	rendre fonctionnelles toutes les commissions permanentes	Maire
9-	faire adopter par le Conseil Communal les rapports des commissions permanentes	Maire
10-	prévoir une salle de documentation pour l'exposition des documents au public et la lecture	Maire
11-	Veiller à l'organisation de la séance de reddition publique de compte au moins une fois l'an	Maire
12-	dissocier l'arrêté qui crée la CPMP de celui qui nomme ses membres. En faire de même pour celui qui crée la CCMP et qui nomme ses membres	Maire
13-	recruter un juriste pour le secrétariat de la PRMP	Maire
14-	élaborer un plan prévisionnel de passation des marchés publics	C/ST
15-	transmettre les dossiers du secrétariat de la PRMP à la CCMP par écrit	Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
16-	veiller à l'établissement de la liste de présence des soumissionnaires aux séances d'ouverture des plis et informer par écrit les soumissionnaires non retenus en ce qui concerne les demandes de cotation	Maire
17-	Faire enregistrer Le contrat relatif à l'acquisition de matériels aux maraîchers.	Maire
18-	Faire participer le RP et le C/SAF aux séances de réception.	Maire
19-	Transmettre systématiquement copie des BTR au Maire	RP
20-	La CONAFIL devrait mettre à la disposition des Mairies et des recettes-perceptions un formulaire type de registre du FADeC	CONAFIL
21-	respecter le délai de mandatement en vigueur	C/SAF
22-	Former le personnel du SAF dans la gestion de la comptabilité matières	Maire
23-	rédiger un procès-verbal à l'issue de chaque inventaire	C/ST
24-	rendre étanche la dalle du bureau du C/SRFM (C/SAF)	Maire
25-	améliorer les taux d'engagement et de mandatement	C/SAF
26-	Rendre compte par écrit au Maire de la disponibilité des ressources du FADeC.	RP
27-	bien sécuriser les données	RP
28-	Faire participer le RP et le C/SAF aux travaux de réception	Maire
29-	respecter les règles en vigueur en matière d'élaboration de décompte	RP
30-	établir le relevé du compte FADeC	RP
31-	apposer la mention "régularisation" sur les documents établis à titre de régularisation	RP
32-	Mettre en service les infrastructures provisoirement réceptionnées	Maire
33-	recharger les voies dégradées	Maire
34-	Eviter de faire des dépenses inéligibles	

CONCLUSION

Au terme de sa mission, la commission a notamment constaté :

Au plan de la planification :

Tous les projets financés par FADeC en 2013 n'ont pas figuré dans les documents de planification et budgétaires de la Commune.

Au plan de la confection des états financiers et de la gouvernance :

Le montant global des nouvelles dotations de 2013 destiné à l'investissement communiqué par la CONAFIL n'est pas identique à celui qui provient de la Commune. En ce qui concerne FADeC non affecté investissement, un écart de 243 582 FCFA se dégage entre le montant communiqué par la CONAFIL (163 075 008 FCFA) et celui qui a été obtenu au niveau de la commune (162 831 426 FCFA).

Par ailleurs, on note une différence de 17 349 180 FCFA entre les tableaux n°1 (373 091 666 FCFA) et n°2 (355 742 486 FCFA) de la commune. Cela veut dire qu'elle n'a pas encaissé au cours de l'année 2013 tous les montants qu'elle attendait.

Il n'existe pas un manuel de procédures administratives et financières à la commune de Savè.

En 2013, la liste des conseillers absents aux sessions du Conseil Communal n'est pas établie. Le Maire ne rend pas compte par écrit au CC de ses activités. La commission des affaires sociales et culturelles ne s'est pas réunie en 2013. Les rapports des commissions permanentes ne sont pas toujours présentés à l'adoption du Conseil Communal. Les délais réglementaires pour l'adoption du compte administratif et son approbation n'ont pas été respectés. La commission n'a pas eu la preuve de la tenue effective d'une séance de reddition de compte en 2013.

Il n'y a pas de juriste au sein du secrétariat de la PRMP. Les registres infalsifiables, côtés et paraphés, à acquérir auprès de l'autorité de régulation des MP, pour assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués n'ont pas été ouverts en 2013.

Au plan de la passation des marchés publics

Au titre de l'année 2013, la commune n'a pas élaboré un plan prévisionnel de passation des marchés publics. Le seul marché de gré à gré de l'échantillon de la commission n'a pas recueilli l'autorisation de la CCMP. Le

rapport spécial qui précise les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré n'a pas été élaboré.

Pour la plupart des demandes de cotation, les listes de présence des soumissionnaires aux séances d'ouverture des plis ne figurent pas aux dossiers. Il en est de même pour les correspondances informant les soumissionnaires non retenus. Les délais de passation des marchés publics ne sont pas respectés. Un contrat n'a pas été enregistré à la Direction des Domaines. Les représentants du RP et du C/SAF n'ont pas toujours leur signature sur les procès-verbaux de réception. Les délais d'exécution des travaux ne sont pas toujours respectés.

Au plan de l'exécution des dépenses

Le RP ne transfère pas systématiquement les BTR au Maire ; le délai de mandatement n'est pas respecté ; les différents taux d'engagement, de mandatement et de paiement sont faibles ; toutes les ressources du FADeC annoncées n'ont pas été mobilisées ; le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur n'est pas établi ; le compte administratif a été adopté avec retard et n'est pas encore approuvé par la tutelle ; le relevé du compte FADeC et le point mensuel d'exécution des opérations financées sur FADeC ne sont pas établis ; enfin, l'élaboration du compte de gestion a accusé du retard.

Deux dépenses inéligibles relatives à l'entretien de voies ont été relevées par la commission.

A l'analyse des faits et des documents, la gestion des ressources publiques communales sous réserve des constatations ci-dessus, peut être qualifiée d'efficace et d'efficiente.

La commission a formulé un certain nombre de recommandations dont la prise en compte pourrait corriger les insuffisances constatées.

Cotonou, le 30 Décembre 2014

Le Rapporteur

Le Président

Pauline China HOUHOU

Amoussou DJAGBA