

**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 TOFFO

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES :

INTRODUCTION	6
1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	10
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE GESTION 2013	10
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD	12
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE	16
2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	17
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	17
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	18
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	19
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX.....	19
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	20
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-.....	21
2.7 REDDITION DE COMPTE	23
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	24
3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES -PUBLIQUES	27
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	29
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	29
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics	30
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	31
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	33
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	33
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	38
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle	41
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres	42
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	42
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	44
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	44
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	46
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	48
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	49
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés	49
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.	50
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	55
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	56
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	57
4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	59
4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR	59
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	59
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses.....	59

4.1.3	Tenue correcte des registres	61
4.1.4	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	62
4.1.5	Niveau de consommation des ressources	63
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC	66
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	67
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	67
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	68
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR	68
4.2.4	Tenue correcte des registres	70
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	70
4.2.6	Archivage des documents.....	73
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	73
5	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	75
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	75
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	75
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	75
5.2.2	Constat de visite.	76
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	76
6	OPINIONS DES AUDITEURS	77
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	77
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	77
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	77
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	77
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne	77
6.2.4	Passation des marchés publics	78
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	78
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION.....	78
6.3.1	Profitabilité aux populations	78
6.3.2	Efficacité, efficience et pérennité des réalisations	78
7	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	79
	CONCLUSION	89

Liste des sigles

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

Fiche d'identification de la commune

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	
	Superficie (en Km ²)	492 km2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	100 920
	Indice de pauvreté monétaire (INSAE)	57
	Indice de pauvreté non monétaire (INSAE)	41
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	10
	Nombre de quartiers / villages	55
	Nombre de conseillers	17
	Chef lieu de la commune	Toffo centre
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	
	Email de la commune :	

INTRODUCTION

Par les ordres de mission n°s 1816 et 1817/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de ZE, ALLADA et TOFFO au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Madame Adrienne CHIDIKOFAN, Inspecteur Général des Finances**
- **RAPPORTEUR : Monsieur Barthélemy HOUSSOU, Inspecteur Général des Affaires Administratives.**

0.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Le contrôle vise en général, à :

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

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

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

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

0.2 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission dans la commune de Toffo, la commission a eu un entretien le 11 septembre 2013 avec le Secrétaire Général à son arrivée. Elle a eu une séance de travail avec le Maire, Monsieur Saturnin AGO SOHOU, le 15 septembre 2013.

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 de la commune ;
- s'entretenir avec les différents acteurs tant au niveau de la mairie qu'à la recette perception ;
- dépouiller et analyser les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;
- examiner les livres comptables ;
- procéder au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;

0.3 DIFFICULTÉS RENCONTREES

Les difficultés rencontrées se situent au niveau des différents documents à mettre à la disposition de la commission et des tableaux de suivi du FADeC.

En ce qui concerne les documents à préparer, la commission à son arrivée dans la commune a constaté que le SG et ses collaborateurs avaient déjà connaissance de la liste desdits documents. Ces documents ont donc été progressivement mis à sa disposition pour ceux qui ont pu être élaborés.

S'agissant des tableaux de suivi du FADeC, en raison de leur non élaboration à temps par la commune, ils n'ont pu être envoyés à la CONAFIL pour être mis à la disposition de la commission avant son départ de Cotonou. C'est donc sur le terrain que la commission a pu disposer de ces tableaux. Les premières observations faites ont été prises en compte. Quant aux autres observations, notamment l'absence de cohérence entre l'intitulé des projets, les résultats attendus, les secteurs et la nature des réalisations, malgré les différentes relances de la commission, elles n'ont jusqu'à la rédaction du présent rapport pas été pris en compte ; ce qui a énormément handicapé la commission dans l'élaboration de son rapport. En effet, les récapitulatifs de certains de ces tableaux, notamment ceux des tableaux 5, 6 et 8 devant être insérés dans le rapport, la commission a attendu pendant longtemps, mais en vain, la reprise de ces tableaux.

Il convient par ailleurs de signaler que la restitution des conclusions des travaux de la commission programmée n'a pu avoir lieu malgré la disponibilité de la commission et la présence des deux représentants de la CONAFIL.

Le présent rapport issu des investigations de la mission d'audit FADeC dans la commune de Toffo comporte sept parties à savoir :

- Etat de la planification communale et de l'exécution
- Fonctionnement organisationnel et administratif communal
- Contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques
- Gestion comptable et financière des ressources transférées et niveau d'exécution
- Qualité et fonctionnalité des infrastructures visitées
- Opinion des auditeurs

- Notation des performances de la commune

Chaque partie, excepté les deux dernières sera structurée selon le canevas-type schématisé comme suit :

- Norme
- Constat
- Risque
- Recommandation

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
	Crédits reportés*		151 648 589		Non justifiés
16/12/2011	Transfert de ressources FADeC- Investissement non affecté KFW, gestion 2011	BTR n° 442	22 715 619	MDGLAAT	L/ N° 39/DGTCP/RP du 02/02/2013. Ce transfert concerne la gestion 2011
Sans date	Transfert de fonds dans le cadre du programme de mise en œuvre des microprojets à impact local (FADeC non affecté PMIL)	BTR n° 550	21 210 168	MDGLAAT	L/ N° 005/MFE/DGTC P/RGF du 17/01/2013. Ce transfert concerne la gestion 2012
11/03/2013	Première tranche FADeC- Investissement non affecté	BTR n° 19	55 840 297 (52 840 297 + 3 000 000)	MDGLAAT	L/ N° 035/DGTCP/RP du 25/03/2013. La 1 ^{ère} tranche est de 52 840 297 et 3 000 000 de DIC
10/04/2013	Subvention de l'Etat pour l'entretien et la réparation des infrastructures scolaires année 2012-2013	BTR N° 047	19 002 000	MEMP	L/ N° 77/DGTCP/RP du 19/04/2013.
03/06/2013	FADeC- investissement affecté aux travaux de construction et	BTR N° 092	36 407 000	MEMP	L/ N° 140/DGTCP/RP du 19/06/2013.

	d'équipement des EPP				
04/06/2013	FADeC- investissement non affecté 2 ^{ème} tranche	BTR N° 098	70 453 730	MDGLAAT	L/ N° 140/DGTCP/RP du 19/06/2013.
02/07/2013	Transfert de ressources PPEA pour l'IMS	BTR N° 116	4 667 300	MERMPE DER	L/ N° 172/DGTCP/RP du 25/07/2013.
07/11/2013	FADeC- investissement non affecté 3 ^{ème} tranche	BTR N° 205	52 840 297	MDGLAAT	L/ N° 260/DGTCP/RP du 12/11/2013.
06/11/2013	FADeC affecté PSDCC	BTR N° 199/DGTCP/ RP	22 944 267	MDGLAAT	L/ N° 260/DGTCP/RP du 12/11/2013.
TOTAL			457 729 267		
Dont dotations nouvelles			306 080 678		

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Norme :

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

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

Constats :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune s'élèvent à 457 729 267 F CFA dont 306 080 678 FCFA de nouvelles dotations et 151 648 589 de reports de crédits. Il est à signaler que dans ces nouvelles dotations, 43 925 787 FCFA se rapportent à des ressources non annoncées et concernent FADeC-Investissement non affecté KFW, gestion 2011, (22 715 619 FCFA) et PMIL gestion 2012 (21 210 168 FCFA).

Pour les nouvelles dotations 2013 non compris les ressources non annoncée, les chiffres de la CONAFIL (340 017 067 FCFA) et ceux obtenus au niveau de la commune (306 080 678 – 43 925 787), soit 262 154 891 FCFA) ne sont pas concordants. Il ressort de la comparaison de ces chiffres une différence de 77 862 176 FCFA qui s'explique par le fait que :

- la commune n'a reçu aucun transfert des ressources PMIL (17 594 000 FCFA) et PSDCC –Communauté (60 000 000 FCFA) ;

- la commune a reçu au titre des investissements directs une somme de 179 134 324 alors que le montant communiqué par la CONAFIL est de 179 402 500 FCFA, soit un écart de 268 176 FCFA.

Risques :

Non réalisation de certains projets programmés

Recommandations :

La CONAFIL devra veiller à la mise à disposition effective et à temps des communes des montants annoncés et/ou prévus.

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	10	91 %
PAI, PAD ou PAC/Budget	1	9 %
Budget	0	0 %
NON	0	0 %
Totaux	11	100 %

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Norme :

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

Constats :

La commune a élaboré son Plan de Développement Communal 2^{ème} génération (2012-2016) ainsi que son Programme Annuel d'Investissement (PAI) pour l'année 2013. La commission n'a pas pu disposer d'un exemplaire de ce plan pour pouvoir approfondir ses investigations, la commune s'étant opposée à photocopier le PDC compte tenu de son volume et à se dessaisir du seul

exemplaire dont elle dispose. Il est à noter que même la version électronique demandée à maintes reprises n'a jusqu'à l'élaboration du présent rapport pas été envoyée à la commission.

Le montant du PAI est de 1 540 470 750 FCFA alors que ceux du budget primitif et du collectif budgétaire, fonctionnement compris, sont respectivement de 777 057 790 FCFA et de 893 530 396 FCFA. Il apparaît donc une disproportion exagérée entre le PAI et les budgets (budget primitif et collectif budgétaire) surtout que le PAI ne concerne en principe que les investissements.

Pour vérifier l'état de prévisibilité des infrastructures de l'échantillon retenu, la commission a, pour chacune de ces infrastructures vérifié leur inscription au PAI et au budget ainsi que la cohérence des montants figurant de part et d'autre. A l'issue de cette vérification, il s'est révélé que sur l'échantillon des dix réalisations, la seule prévue au PAI et au budget est l'entretien courant des Infrastructures de transport Rural (ITR) par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 1).

Risques :

- Faiblesse du contrôle interne ;
- risque de détournement d'objectif des ressources transférées ;
- sécurisation insuffisante des fonds

Recommandations :

Le Préfet devra instruire le Maire aux fins d'observer la cohérence entre le PDC, le PAI et le Budget.

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	31	100 %
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0 %
Autres	0	0
Totaux	31	100 %

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Norme :

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

Constats :

La maîtrise d'ouvrage communale s'est exercée sur l'ensemble des marchés de travaux. Ces marchés étant au nombre de dix sept (17), elle s'est donc exercée en réalité sur dix (17) marchés au lieu des trente et un (31) marqué sur le tableau ci-dessus qui n'est que la copie du récapitulatif du tableau n° 7 de suivi du FADeC élaboré par la commune. Les quatorze (14) autres marchés sont des marchés de fournitures et de prestations intellectuelles.

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	0	0 %
Exécution en cours	3	8 %
Réception provisoire	18	45 %
Réception définitive	19	48 %
Travaux abandonnés	0	0 %
TOTAUX	40	100 %

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Suivant le tableau N°8 de suivi FADeC de la commune à partir duquel le tableau ci-dessus a été élaboré, aucune procédure de passation de marché n'est en cours. Tous les marchés/contrats/bons de commande ont été exécutés à l'exception des contrats/marchés dont l'exécution est en cours. Il s'agit des contrats/marchés relatifs :

- à la Mission de la maîtrise d'œuvre pour les études techniques détaillées, la surveillance et le contrôle des travaux de construction de l'hôtel de ville de la commune de Toffo ;
- aux travaux de construction d'une salle d'accouchement et d'hospitalisation à Agon ;
- aux travaux de construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'école maternelle de Cassagbo.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	1	9 %
Educ.sec.techn & profess,	1	9 %
Santé	1	9 %
Voirie urbaine	0	0 %
Pistes rurales	1	9 %
Eau potable & Energie	2	18 %
Culture et loisirs	0	0 %
Jeunesse et Sport	0	0 %
Communic. & NTIC	0	0 %
Environn., changement climat.	1	9 %
Administration Locale	1	9 %
Equipeement marchands	0	0 %
Urban.& aménagement	0	0 %
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	1	9 %
Hygiène, assain. De base	1	9 %
Autres (Protection sociale, ...)	1	9 %
Totaux	11	100 %

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

En ce qui concerne les commentaires sur ce tableau, il y a lieu de se reporter aux réserves formulées sur la fiabilité des informations fournies par la commune.

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	3	27 %
Construction et équipement	3	27 %
Aménagement, Réhabilitation/réfection	2	18 %
Etudes	0	0 %
Suivi / contrôles	1	9 %
Equipeement	1	9 %
Entretien courant (fonctionnement)	1	9 %
Autres fonctionnements	0	0 %
Totaux	11	100 %

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

En ce qui concerne les commentaires sur ce tableau, il y a lieu de se reporter aux réserves formulées sur la fiabilité des informations fournies par la commune.

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	OBSERVATIONS
	Contrat N°2/004/C-TOF/SG/SAF/ST du 23/05/2013 relatif à l'entretien courant des Infrastructures de transport Rural (ITR) par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 1)	15 275 602	AuTrans.	Principale source de financement
	Contrat N°2/005/C-TOF/SG/SAF/ST du 23/05/2013 relatif à l'entretien courant des Infrastructures de transport Rural (ITR) par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 2)	12 367 160	AuTrans	Principale source de financement
	TOTAUX	27 642 762		

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 :

De l'examen du tableau de suivi FADeC N° 7 élaboré par la commune de Toffo, il ressort que les dépenses relatives à l'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) par l'approche participative avec la méthode HIMO ont été exécutées pour un montant de 27 642 762 FCFA (voir tableau ci-dessus). Ces dépenses sont inéligibles.

Risque :

Utilisation peu judicieuses des ressources transférées

Recommandation :

Le Maire devra veiller à ce que les dépenses de fonctionnement ne soient pas imputées sur FADeC-Investissement.

2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

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

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

Constats :

Les quatre (04) sessions ordinaires ont été tenues dans les délais.

Les différentes sessions sont convoquées par lettre adressée aux membres du conseil communal. Ces lettres sont mentionnées au registre administratif. Toutefois, la commission n'a pu voir transparaître dans un registre la date de réception par les conseillers des lettres d'invitation afin de s'assurer que les conseillers ont reçu leurs convocations dans un délai minimum de trois jours avant la session. Ce volet de la norme n'est donc pas respecté.

En dehors des lettres de convocation, un communiqué signé du Maire est affiché selon les déclarations du SG aux fins d'inviter la population à assister aux sessions du conseil communal. Un exemplaire de chaque communiqué a été remis à la commission.

Il convient par ailleurs de signaler que les différents PV de sessions et de délibérations existent au niveau du Chef du Secrétariat Administratif Central. L'absence ou la présence des Conseillers y est consignée.

Risques :

- Absence des conseillers aux sessions
- Défaut d'une bonne préparation de l'étude, par les conseillers, des dossiers devant être examinés au cours des sessions.

Recommandations :

Le Conseil communal devra exiger du Maire que les lettres de convocation soient transmises aux conseillers trois jours au moins avant la tenue des sessions.

2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION

Norme :

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

Constats :

Le Secrétaire Général dresse les PV de session. Il établit également les PV de délibération. Par contre, Il n'existe pas de relevé de décisions signé du Maire ni de relevé des absences.

S'agissant de la consultation sur place des procès-verbaux des délibérations et travaux du conseil communal, il existe bien un tableau d'affichage. Cependant, le PV de délibération de la dernière session ordinaire, celle de juin 2014, n'y figurait pas. La commission en déduit que les PV de délibération du Conseil Communal ne font pas l'objet d'un affichage.

Au total, la norme n'est pas respectée dans son intégralité.

Risques :

- Faible accès des populations à l'information ;
- faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes.
- Non information de la population de la participation des conseillers aux sessions

Recommandations :

Le Maire devra :

- instruire le SG pour l'établissement du relevé des décisions et du relevé des absences aux sessions du Conseil communal ;
- veiller à l'affichage du relevé des décisions du CC et des absences aux sessions.

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

Norme :

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

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

Constats :

En 2013, il n'y a pas eu de rapport écrit du Maire. Aucun point de l'ordre du jour des sessions du Conseil Communal n'a été réservé au compte rendu du Maire sur ses activités menées entre deux sessions. Ce volet de la norme n'est donc pas respecté.

Les différentes délibérations des sessions du conseil communal sont transmises à l'autorité de tutelle. Le Préfet est donc destinataire des délibérations du conseil communal.

Risques :

Faible contexte de redevabilité

Recommandation :

Le Conseil communal devra exiger du Maire un rapport ou compte rendu écrit de ses activités entre deux sessions.

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

Norme :

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

Constats :

Pour s'assurer de l'exercice par le Secrétaire Général (SG) de son rôle de coordonnateur des services communaux, la commission a vérifié :

- la tenue de réunions périodiques du SG avec les chefs de services ;
- le circuit administratif d'un échantillon de 15 dossiers respectivement dans le volet financier et le volet domanial.

La commission n'a pas eu la preuve que le SG tient de réunion avec les chefs de service. Elle a également noté que les factures, pour la plupart, ne font pas l'objet d'annotation par le Secrétaire Général. Ce constat reste valable pour les quinze (15) dossiers (5 conventions de vente, 5 certificats administratifs et 5 avis de bornage) du service des affaires domaniales. A ce niveau, l'imprimé du certificat administratif porte un numéro comportant le visa du SG. Nonobstant ceci, ces différents actes ne passent pas par le SG avant d'être signés par le Maire. La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Faiblesse du contrôle interne ;
- Forte probabilité de survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables

Recommandations :

Le Maire devra veiller à une réelle coordination des services de la mairie par le SG.

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 :

La commission n'a pas eu la preuve de l'existence juridique des trois commissions permanentes obligatoires. Toutefois, elles ont été créées selon les déclarations du SG.

En ce qui concerne leur fonctionnement, la commission d'audit a pris connaissance des deux PV mis à sa disposition, l'un de la commission des affaires domaniales et environnementales et l'autre de la commission des affaires financières et économiques. La preuve que le conseil communal a discuté de ces PV n'est pas établie. Contrairement aux informations contenues dans le tableau 9 de la commune, la troisième commission permanente, à savoir la commission des affaires sociales et culturelles n'a pas fonctionné.

La norme n'est donc pas respectée.

Risque :

Inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations

Recommandations :

- Inscrire à l'ordre du jour d'une session du Conseil Communal la question du mauvais fonctionnement des commissions permanentes en vue de l'identification des causes et des solutions à y apporter.
- Le Conseil communal devra exiger du Maire que chaque dossier à examiner en session et relevant du domaine de compétence d'une commission communale puisse faire l'objet d'une étude préalable au sein de cette commission qui devra également être dotés de moyens conséquents.
- Le Maire devra inviter les présidents et membres des différentes commissions à s'autosaisir des questions d'importance pour la commune.

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

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

Le budget primitif 2013 a été adopté à la session extraordinaire du 26 mars 2013. Quant au collectif budgétaire et au compte administratif, ils ont été adoptés respectivement les 25 novembre 2013 et du 25 février 2014. En définitive, seuls le budget primitif et le compte administratif ont été adoptés dans les délais.

Aucune raison n'a été avancée par la commune pour justifier les vingt quatre (24) jours de retard observés dans l'adoption du collectif budgétaire.

La commission n'a pas eu la preuve de la transmission du compte administratif à la tutelle. Elle n'a également pas eu la preuve de l'approbation du compte administratif 2013, du budget primitif et du collectif budgétaire 2013.

Au total, la norme n'est pas respectée dans son intégralité.

Risques :

- Suspension de procédures pour défaut de légalité des actes et risque de déperditions en temps et en ressources ;
- Inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations
- Sécurisation insuffisante des fonds transférés. Non contrôle de l'autorité de tutelle sur la gestion du Maire

Recommandations :

- Le Conseil Communal devra exiger du Maire le respect du délai légal d'adoption du collectif budgétaire
- Le Maire devra veiller à la transmission des budgets et du compte administratif à l'autorité de tutelle par une correspondance (bordereaux ou lettre).

- Le Maire devra transmettre le compte administratif accompagné du compte de gestion dans un délai de quinze (15) jours à partir du 1er juillet de l'année suivant l'exercice.

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 :

La mairie ne disposant pas de salle de documentation ouverte au public, la commission n'a pas eu la preuve que les documents sus visés sont tenus à la disposition du public. La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

Faible contexte de reddition de compte

Recommandations :

Le Maire devra prévoir dans l'hôtel de ville en cours de construction la salle de documentation destinée au public.

Bonnes pratiques :

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

Constats :

Selon les informations reçues au niveau de la commune, il a été tenu une séance de reddition de compte. La liste de présence n'a pas été remise à la commission d'audit mais elle a reçu une copie du PV de ladite séance. Ledit PV fait ressortir les différents domaines objet de la séance. Il s'agit des domaines de l'éducation, de l'eau potable et de la mobilisation des ressources locales. Il a donc été présenté :

- le point des réalisations communales de 2008 à 2012 ;

- l'inventaire chiffré des réalisations dans le domaine de l'eau potable des cinq dernières années ;
- la mobilisation des ressources de 2008 à 2012 ;

Risque :

Inefficacité dans la reddition de compte et non atteinte des objectifs pouvant découler d'un mauvais ciblage du public

Recommandation :

Veiller à tenir la liste de présence des participants aux séances publiques de reddition de comptes en vue d'une meilleure appréciation des conditions de déroulement desdites séances.

2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Norme :

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

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

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

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

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

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

Constats :

La commission n'a pas eu connaissance d'actes créant la Personne Responsable des Marchés Publics, la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Ces organes, à l'exception de la PRMP, ont été créés par les articles 1ers des arrêtés N°2/005 et 2/003/C-TOF/SG des 06 février 2013 et 11 mars 2014 portant nomination respectivement des membres de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et des membres de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. En ce qui concerne la PRMP, c'est l'article 2 de l'arrêté communal N° 2/005 sus visé qui, donnant la composition de la CCPMP indique que le Président de cette commission est le Maire, PRMP.

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n°2010- 496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), la PRMP dispose d'un secrétariat créé par arrêté n° 2/003/C-TOF/SG du 11 mars 2014 portant création, organisation, et fonctionnement du Secrétariat des Marchés Publics. Il est à souligner que la composition de ce secrétariat ne répond pas aux dispositions du décret sus - cité. En effet, le secrétariat ne devrait être composé que de cadres. En outre, il devrait disposer en son sein d'un juriste ou d'un spécialiste des marchés publics.

Par ailleurs, l'organisation et le fonctionnement du secrétariat ne sont en réalité pas définis dans l'arrêté n° 2/003/C-TOF/SG du 11 mars y afférant.

La commission n'a pas eu la preuve que la Commission Communale de Passation des Marchés Publics dispose en son sein d'un spécialiste des marchés publics comme le dispose l'article 2 de l'arrêté N° 2/005/C-TOF/SG du 06 février 2013 portant nomination des membres de la CCPMP.

En ce qui concerne le fonctionnement de la CPMP, la commission d'audit a eu deux rapports semestriels et un rapport annuel. Quant à la Cellule de Contrôle des marchés Publics, la commission d'audit n'a disposé d'aucun de ses

rapports d'activités, mais a constaté son fonctionnement à travers les rapports de validation des DAO et des dossiers d'attribution de marchés,

Au total, la norme n'est pas respectée.

Risques :

- Plainte et contentieux relatifs aux marchés publics
- Faiblesse du contrôle interne
- Forte probabilité de survenance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiable

Recommandation :

Le Maire devra se conformer aux dispositions du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010, notamment les articles 9, 10, 12 et 13 par la **création de la** Personne Responsable des Marchés Publics (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) et qui dispose d'un Secrétariat (Secrétariat de la PRMP) composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics.

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	Construction de la station radio et réfection de l'ancien bâtiment de ladite radio : Bon de commande N°2/039/C-TOF/SG/SAF/ST du 02/12/2013	14 808 629	FADeC Non affecté Investissement	Cotation	Administration locale	Réception provisoire
02	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune de Toffo (lot 3) : Contrat N° 2/022/C-TOF/SG/SAF/ST du 25/11/2013	18 433 960	FADeC Affecté (MEMP)	AAO	Enseignement maternel et primaire	Réception définitive
03	Construction d'un module de deux classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domé, arrondissement Kpomè : contrat N° 2/001/C-TOF/SG/SAF/ST du 22/02/2013	11 889 000	FADeC affecté MEMP	AAO	Enseignement maternel et primaire	Réception provisoire
04	Réalisation des prestations d'intermédiation sociale sur le territoire : Contrat N° 2/008/C-TOF/SG/ST/SAF du 02/08/2013	4 665 000	FADeC affecté (PPEA)	AAO	Eau potable et Energie	Réception définitive
05	Réfection des bureaux de l'annexe de la CS : Bon de commande N° 2/021/C-	3 989 533	FADeC affecté (Investissement)	Cotation	Enseignement Maternel et Primaire	Réception provisoire

	TOF/SG/ST/SAF du 25/06/2013					
06	Réalisation de la clôture de la Circonscription Scolaire (CS) : Bon de commande N°2/033/C- TOF/SG/ST/SAF du 30/09/2013	5 633 313	FADeC affecté (Investis sement)	Cotation	Enseignement Maternel et Primaire	Réception provisoire
07	Construction d'un logement pour sage femme dans l'arrondissement de Djanglanmè : Bon de commande N°2/011/C- TOF/SG/ST/SAF du 30/04/2013	9 993 979	FADeC non affecté (Investis sement)	Cotation	Santé	Réception provisoire
08	Entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 1) : Contrat N° 2/004/C- TOF/SG/SAF/ST du 23/05/2013	15 275 602	FADeC non affecté (Investis sement)	AOR	Piste rurale	Réception définitive
09	Travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo : contrat N° 2/019/C- TOF/SG/SAF/ST du 25/11/2013	28 526 447	FADeC non affecté (Investis sement)	AOO	Administration locale	Réception provisoire
10	Acquisition de cinq ordinateurs portables au profit de la Mairie : Bon de commande N° 2/012/C- TOF/SG/SAF/ST du 30/04/2013	2 745 000	FADeC non affecté (Investis sement)	Cotation	Administration locale	Réception définitive
TOTAL :		115 960 463				

Source : Extrait des données de la commune

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

Le contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques au niveau de la commune de Toffo a été effectué sur un échantillon de dix marchés/contrats/bons de commande (Cf. Tableau N° 8 ci-dessus), soit un taux d'échantillonnage de 32,26% ($10 \times 100 / 31$). Cet échantillon qui représente en valeur 20,97% ($115\,960\,463 \times 100 / 553\,018\,285$) du montant total des réalisations de 2013 a été choisi en tenant compte : des différents types de financement dont a bénéficié la commune au titre de l'année 2013, excepté FADeC non affecté PSDCC (communes) pour lequel il n'y a eu aucune réalisation en 2013 ; des modes de passation de marchés utilisés en 2013 ; des secteurs d'intervention de la commune ; des niveaux d'exécution des commandes.

3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Norme :

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

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

Constats :

Il n'est pas établi en 2013 un plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics tel que le prévoient les articles 20 et 21 de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin. Par contre, en 2014, le plan annuel de passation des marchés publics a fait l'objet d'une publication dans le journal des marchés publics N° 604 du jeudi 13 mars 2014. La norme n'a donc pas été respectée en 2013.

Risques :

Exécution de commandes non planifiée, non programmée et hors contrôle
Exclusion de la commande publique

Recommandations :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra continuer d'élaborer et de transmettre chaque année à la DNCMP le plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics de la commune.

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 a vérifié le respect des seuils de passation des marchés publics sur la base des informations contenues dans les tableaux de suivi FADeC de la commune, notamment le tableau 7 (répartition par mode de passation et types de marchés) et l'analyse des dossiers de marchés publics de l'échantillon. De cette vérification, il ressort que les seuils fixés pour la passation des marchés publics sont respectés et qu'aucun cas de fractionnement de marché n'a été constaté.

Il convient toutefois de signaler que l'exploitation des rapports semestriels et annuel de la Commission Communale de Passation des Marchés révèle qu'il y a eu ouverture, dépouillement et analyse des offres relatives à la demande de cotation pour la construction d'un module de trois salles de classes avec bureau et magasin dans les écoles primaires publiques de Colli Bossouvi et de Zohounkpo sur l'initiative de Dogbo alors que les tableaux de suivi du FADeC élaboré par la commune, notamment les tableaux 2, 3, 4 et 7 ne font pas mention des marchés passés dans ce cadre. Il se pose donc un problème d'exhaustivité des informations contenues dans ces tableaux. Dans ces

conditions, la commission ne peut se prononcer sur le respect ou non de la norme ci-dessus évoquée.

Risque :

Exécution de commandes non planifiée, non programmée

Recommandation :

Le Maire devra veiller à ce que toutes les réalisations soient prévues au PAI.

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 :

De l'examen des tableaux de suivi FADeC élaborés par la commune de Toffo notamment le tableau 7 (répartition par mode de passation et types de marchés), il ressort qu'aucune dépense n'est dans les seuils de compétence de la DNCMP. Toutes les dépenses devraient donc être soumises au contrôle à priori de la CCMP. Pour s'en assurer, la commission a vérifié pour chacune des réalisations de l'échantillon constitué :

- la transmission par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) par écrit des dossiers de passation de marchés à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- l'existence d'avis écrit émis par la CCMP sur les dossiers ;
- l'existence d'un rapport de la PRMP.

A l'issue de ces vérifications, les observations ci-après ont été faites :

- pour les commandes passées par cotation et ayant donné lieu à l'établissement d'un bon de commande, les plis ne sont pas dépouillés par la Commission Communale de Passation des Marchés Publics, mais par un comité de dépouillement présidé par le Maire et dont la composition varie d'une cotation à une autre (Maire, C/ST et C/SAF ou Chef de la division approvisionnement). Les dossiers ne sont donc pas soumis au contrôle à priori de la CCMP. Il est à signaler que des comités de dépouillement sont mis en place alors qu'il existe un comité d'approvisionnement créé par arrêté communal N° 2/016/C-TOF/SG du 15 juin 2012 et chargé des marchés publics inférieurs aux seuils de passation ;
- les dossiers de passation de marchés ne sont pas transmis par écrit à la CCMP ;
- pour les cinq (5) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres, la CCMP n'a émis d'avis écrit que sur trois (3) DAO et les dossiers d'attribution y afférents. Il s'agit des dossiers ci-après :
 - dossier d'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et des écoles primaires publiques de la commune ;
 - dossier relatif aux travaux d'entretien courant des Infrastructures de Transport Rural (ITR) par l'approche participative avec Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) ;
 - dossier relatif aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo.
- aucun rapport de la PRMP n'a été mis à la disposition de la commission.

La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

Attribution irrégulière de marchés publics

Recommandations :

Le Maire devra veiller au respect des dispositions du code des marchés publics notamment, celles relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.

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 :

Aucun marché n'a été passé de gré à gré.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

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

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

Selon l'article 76 de la même loi, la séance d'ouverture des plis est publique. L'ouverture des plis a 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 :

Afin de s'assurer du respect des règles relatives à la publicité des marchés publics, la commission a vérifié l'élaboration par la commune de son plan annuel prévisionnel de passation des marchés au titre de 2013 et sa transmission à la DNCMP.

Elle a également vérifié, à partir des projets de l'échantillon retenu :

- l'effectivité de la publication des avis d'appel d'offres ;
- l'existence de PV d'ouverture des offres et des listes de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture de plis ;
- la publication des PV d'attribution provisoire ;
- l'information par écrit des soumissionnaires non retenus.

A l'issue de ces vérifications, les observations ci-après ont été faites :

- 1) Au titre de l'année 2013, la commune de Toffo n'a pas établi, comme le prévoient les dispositions des articles 20 et 21 de la loi N° 2009-02 du 07/08/2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, un plan prévisionnel annuel de passation de marché. Elle n'a, par conséquent, pas fait connaître en début d'année, les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entendait passer au moyen d'un avis général de passation de marché. Par contre, en 2014, la commune a établi un plan prévisionnel annuel de passation de marchés qu'elle a transmis à la DNCMP. Ce volet de la norme n'est donc pas respecté en 2013.
- 2) Les avis d'appel d'offres relatifs à quatre (4) sur les cinq (5) dossiers de l'échantillon passés par appel d'offres ont fait l'objet de publication. Ainsi :

- les avis d'appel d'offres élaborés dans le cadre de l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et écoles primaires publiques de la commune et dans le cadre des travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo ont été publiés dans le journal la Nation N° 5836 du 03 octobre 2013 et dans le journal des marchés publics suivant le reçu N° 002476 du 1^{er} octobre 2013 de la cellule dudit journal ;
- l'avis d'appel d'offres relatif au marché de construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè a été publié dans le journal La Nation N° 5672 du 05 février 2013 ;
- l'avis d'appel d'offres relatif aux travaux d'entretien courant des Infrastructures de Transport Rural (ITR) par l'approche participative avec Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) a été publié dans le journal La Nation N° 5692 du 15 mars 2013.

Il est à noter en ce qui concerne la publication dans le journal La Nation que, parfois, plusieurs avis d'appel d'offres sont combinés pour faire l'objet d'un seul communiqué dans ledit journal. C'est le cas par exemple en ce qui concerne la réalisation de la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à Domè. En effet, pour ce cas, l'avis d'appel d'offres figure au journal sans un numéro et sans l'identification administrative de l'Autorité Contractante. En outre, suivant cet avis, l'appel d'offres a été lancé pour la réalisation de travaux définis en lots :

- lot 1 : Construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè ;
- lot 2 : Réhabilitation de la piste Houèglé-Cada Komè ;
- lot 3 : Réalisation d'un espace vert à Sèhouè ;
- lot 4 : Manifestation d'intérêt pour la présélection d'un prestataire pour l'acquisition d'une décortiqueuse de riz au profit du groupement des producteurs de riz.

L'appel d'offres ainsi lancé fait croire à un allotissement alors que les travaux de construction du module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè dont les descriptifs figurent au dossier d'appel d'offres sont en un seul lot. L'insuffisance des ressources financières pour faire face aux charges engendrées par la publication de l'avis d'appel d'offres par voie de presse évoquée ne saurait expliquer cet état de choses.

Pour le cinquième dossier, celui relatif à la réalisation des activités d'intermédiation sociale, il n'existe pas d'avis d'appel d'offres bien que le marché soit passé par appel d'offres restreint. Ce sont des lettres d'invitation qui ont été rédigées. Les quatre (4) entreprises pré-qualifiées auraient été appelées pour retirer leur lettre d'invitation à la mairie. Aucune preuve du retrait de ces lettres n'existe.

- 3) Pour les marchés passés par cotation, notamment les marchés de travaux, il n'y a pas eu d'avis de consultation. Les lettres de demande de prix sont adressées directement à trois prestataires.
- 4) Excepté le projet de réalisation des activités d'intermédiation sociale pour lequel seul le rapport de dépouillement et d'analyse des offres techniques a été mis à disposition, il existe un PV d'ouverture des plis pour chacun des quatre (4) autres projets de l'échantillon ayant fait l'objet d'appel d'offres. Les dates et heures d'ouverture y sont marquées sauf dans le PV d'ouverture des plis relatifs aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO où n'est mentionnée que la date d'ouverture. Les dates et heures d'ouverture sont conformes à celles portées dans les DAO. Bien qu'il soit indiqué dans les PV d'ouverture que la Cellule de Contrôle des Marchés Publics est représentée à l'ouverture des plis, aucune preuve de la participation de la CCMP aux séances d'ouverture n'existe. En effet, il n'est généralement joint aux PV d'ouverture qu'une seule liste, celle des soumissionnaires. La seule fois où il y a eu deux listes (cas de l'ouverture des plis relatifs aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo), la 2^{ème} liste n'a concerné que les membres de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics. Aucune précision n'est donnée sur la liste des soumissionnaires de la structure que représente chacun des signataires de ladite liste.

Il convient par ailleurs de signaler la mention dans tous les PV d'ouverture de la formule « Les résultats de la vérification de la présence des pièces demandées dans le DAO et de la lecture publique des coûts d'adjudication proposés par chaque soumissionnaire sont résumés dans les tableaux en annexe signés par tous les participants à cette séance » alors qu'à la demande de la mise à disposition de la commission de certains tableaux, le rapporteur de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics a répondu qu'il ne les a pas élaborés. Ces tableaux n'ont donc, en réalité, jamais existé. Il se pose alors un problème de fiabilité des informations contenues dans ces PV d'où la

nécessité de les publier pour se conformer aux dispositions de l'article 76 de la loi 2009-02 du 07/08/2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin. Du fait de la non élaboration des tableaux devant être annexés aux PV d'ouverture, certains renseignements essentiels que doivent contenir ces PV ne s'y trouvent pas.

- 5) Suivant les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 76 de la loi 2009-02, la séance d'ouverture est présidée par le président de la commission de passation des marchés publics. Ces dispositions ne sont pas respectées. En effet, les séances d'ouverture des plis relatifs aux travaux de construction d'un module de deux salles de classe avec bureau et magasin à l'EPP de Domè ainsi qu'aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO et de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo ont été présidées par la 1^{ère} adjointe au Maire en qualité de présidente de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics. Ces séances ont été ouvertes respectivement les 18 février, 28 mars et 25 octobre 2013 alors que, suivant l'arrêté communal N° 2/005/C-TOF/SG du 06 février 2013 portant nomination des membres de la Commission de Passation des Marchés Publics de la mairie de Toffo, c'est le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, qui est le président de la CCPMP. La séance d'ouverture des plis relatifs à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires est présidée par la 1^{ère} adjointe au Maire alors qu'elle devrait l'être par le président de la commission de passation des marchés publics, en l'occurrence le Maire.
- 6) Il n'existe pas de PV intitulé « PV d'attribution provisoire », mais il existe des PV de jugement des offres qui tiennent lieu de PV d'attribution provisoire. Ces PV ne font pas l'objet d'une publication (affichage ou autre). En outre, ils ne mentionnent pas tous les soumissionnaires exclus ni les motifs de leur exclusion. Tous les éléments pouvant permettre l'établissement du marché ne s'y trouvent pas ; c'est ainsi que le délai de réalisation, tout aussi important que l'objet et le prix n'y est pas indiqué. L'attribution provisoire est notifiée aux soumissionnaires retenus ; par contre, en ce qui concerne le rejet, des lettres de notification de rejet existent mais ne font pas l'objet d'envoi aux soumissionnaires exclus. Suivant les explications reçues sur place, les soumissionnaires exclus sont informés par téléphone du rejet de leurs offres et à l'occasion il leur est

demandé de venir retirer les lettres de notification, ce qu'ils ne font souvent pas. Les soumissionnaires non retenus ne sont donc pas informés par écrit, du rejet de leurs offres.

- 7) La commission n'a pas eu la preuve de l'existence d'un PV de jugement des offres relatives à la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Toffo.

Au total, la norme énoncée plus haut n'est pas respectée.

Risques :

- Exécution de commandes hors contrôle de la DNCMP
- Exclusion de la commande publique
- Non respect des droits des soumissionnaires
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandations :

Le Préfet devra inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

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

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

Constats

La commission a vérifié le respect des délais des procédures à partir de l'échantillon des dix (10) marchés/contrats/bons de commande (Cf. Tableau N°8). De cette vérification, il ressort ce qui suit en ce qui concerne les cinq (5) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres :

- 1) Le délai de réception des offres qui court de la date de publication de l'avis d'appel d'offres à la date de dépôt des offres est de :
 - Vingt deux (22) jours en ce qui concerne l'acquisition de matériels pédagogiques pour les Ecoles Maternelles et les Ecoles Primaires Publiques et les travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo ;
 - Treize (13) jours pour les offres relatives aux travaux de construction d'un module de deux salles de classes à Domè et aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO ;
 - Quatorze (14) jours en ce qui concerne la réalisation d'intermédiation sociale dans la commune de Toffo.

Le délai minimum de trente (30) jours n'est donc pas respecté pour la réception des offres.

- 2) Le délai maximum de 15 jours entre l'ouverture des offres et le rapport d'analyse des offres est respecté. En effet, pour deux réalisations de l'échantillon (Cf. Tableau 8, 4^{ème} et 8^{ème} réalisations), l'analyse a eu lieu le même jour que l'ouverture ; pour deux autres (Cf. 2^{ème} et 9^{ème} réalisations du tableau 8), le délai qui sépare l'ouverture des offres de l'établissement du rapport d'analyse est de quatre (4) jours. Pour la dernière réalisation (Cf. 3^{ème} réalisation du tableau 8), le délai est de un (1) jour.
- 3) En ce qui concerne le délai minimum de 15 jours à observer avant la signature du contrat, il y a lieu de noter ce qui suit :
 - En dehors de la notification de l'attribution aux soumissionnaires retenus, la publication de l'attribution provisoire qui devrait permettre aux soumissionnaires dont les offres ont été rejetées d'envoyer, en cas de besoin d'informations complémentaires, des demandes écrites à l'autorité contractante n'est pas faite.

- Pour le marché relatif à l'acquisition de matériels pédagogiques, le délai entre la notification de l'attribution provisoire et la signature du contrat est de trois (3) jours tandis que pour la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè, le contrat a été signé le jour de la notification de l'attribution provisoire. Le délai minimum de quinze (15) jours à observer n'est donc pas respecté dans le cas de ces deux marchés.
 - Pour les trois autres marchés passés par appel d'offres (à savoir les marchés relatifs à la réalisation des activités d'intermédiation sociale, aux travaux d'entretien courant des Infrastructure de Transport Rural par l'approche participative avec Haute Intensité de Main d'œuvre et aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo), la commission, en raison de la non mise à sa disposition, malgré ses demandes répétées, des lettres de notification provisoire n'a pu calculer le délai qui sépare la notification de la signature du contrat dans chaque cas.
- 4) La commission n'a eu la preuve de la notification définitive que pour le seul cas du marché relatif à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et des écoles primaires de la commune. Cette notification est intervenue le 11 décembre 2013, soit deux jours après l'approbation du marché par la tutelle. Pour ce marché, la durée totale de passation, c'est-à-dire la durée qui sépare la date de publication de l'avis d'appel d'offres à la date de notification définitive, est de soixante huit (68) jours. La durée légale prévue pour la passation des marchés est donc respectée pour ce marché. Pour les autres marchés passés par appel d'offres de l'échantillon, la commission, en raison de la non disponibilité d'informations sur leur notification définitive, ne peut se prononcer sur le respect ou non des quatre mois prévus pour la durée totale de passation des marchés.

Risques :

- Concentration des commandes au niveau de quelques prestataires
- Non ouverture de possibilité de recours aux soumissionnaires
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandation

Le Maire devra veiller au respect des délais légaux de réception des offres et de signature des contrats.

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 :

Suivant les informations reçues sur place, les marchés dont les montants sont en dessous des seuils de passation ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Si tel est le cas, dans l'échantillon de marchés/contrats/bons de commande retenu, il ne devrait donc rester que trois marchés à soumettre à l'autorité de tutelle à savoir les marchés relatifs :

- à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune de Toffo ;
- aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo ;
- aux travaux d'entretien courant des Infrastructure de Transport Rural par l'approche participative avec la méthode à Haute Intensité de Main d'œuvre.

Ces marchés sont effectivement les seuls de l'échantillon à être soumis été soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Ils sont approuvés par les arrêtés préfectoraux N° 2/424/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD du 09 décembre 2013 en ce qui concerne les deux premiers marchés et N° 2/219/DEP-LITT/SG/STCCD/A2/D1 du 09 août 2013 pour le troisième marché.

Il est à signaler par ailleurs qu'aucune raison n'a été avancée pour justifier le choix fait par la commune de ne pas soumettre à l'approbation de l'autorité de tutelle les marchés dont les montants sont en dessous des seuils de passation des marchés.

La norme énoncée n'est donc pas respectée.

Risques :

- Suspension de procédures pour défaut de légalité des actes et risque de déperditions en temps et en ressources ;
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandations :

Le Conseil Communal devra inviter le Maire à soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés.

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 :

Pour s'assurer de la conformité des avis d'appel d'offres la commission a examiné les avis d'appel d'offres de quatre (4) sur les cinq marchés passés par appel d'offres, l'objectif visé étant de s'assurer que ces avis mentionnent toutes les informations visées dans la norme.

En examinant ces avis d'appel d'offres, la commission a constaté qu'ils comportent l'essentiel des informations contenues dans la norme, exceptés :

- les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires, la qualification des candidats, le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres, le montant de la caution de

soumission et le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être attributaire en ce qui concerne l'avis d'appel d'offres relatif à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune ;

- l'identité administrative de l'autorité contractante et les critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires en ce qui concerne l'avis d'appel d'offres relatif à la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè ;
- l'identité administrative de l'autorité contractante en ce qui concerne l'avis d'appel d'offres pour les travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo ;
- les principaux critères d'évaluation et le montant de la caution de soumission en ce qui concerne l'avis de consultation restreinte pour l'entretien courant des Infrastructures de Transport Rural (ITR) par l'approche participative avec Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO).

S'agissant du 5^{ème} appel d'offres à savoir l'appel d'offres ouvert pour la réalisation des prestations d'intermédiation sociale dans la commune de Toffo, la commission n'a pas eu la preuve de l'existence d'un avis d'appel d'offres. Il a plutôt été mis à sa disposition, une demande de prix, la DP N° 2/PRMP/CPMP/SMP. Cette demande de prix est décomposée en plusieurs sections dont la première, la lettre d'invitation, n'a pas fait mention du délai par lequel les candidats restent engagés par leurs offres, du montant de la caution de soumission, des principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires et du lieu de dépôt des offres. Par contre, l'objet du marché, la source de financement, la qualification des candidats, les date et heure limites de dépôt des offres y sont indiquées.

Au total, la norme n'est pas respectée dans son intégralité.

Risques :

- Exclusion de la commande publique
- Attribution déguisée de marchés publics
- Plaintes dues au renchérissement des prix des ouvrages.
- Mauvaise qualité des ouvrages

Recommandations :

Le Maire devra instruire la CCMP à renforcer ses contrôles à priori en veillant notamment, à la conformité des avis d'appel d'offres.

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 a vérifié le respect de cette norme sur la base des DAO relatifs aux projets de l'échantillon de dix marchés/contrats/bons de commande retenu. En examinant ces DAO, elle s'est rendue compte qu'ils étaient conformes aux modèles types élaborés par l'ARMP sauf le DAO relatif aux travaux de construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè. Cette construction rentre dans le cadre des activités de la composante B du « Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM) ». Selon les informations reçues au niveau de la commune, le DAO a été élaboré il y a quelques années et PAGEFCOM s'est opposé à toute reprise de ce DAO.

Il y a lieu de signaler par ailleurs que les DAO examinés ne contiennent pas des clauses contractuelles/spécifications techniques particulières pour favoriser ou éliminer certains soumissionnaires. Ils sont basés sur des critères de sélection et d'attribution des commandes impartiaux. Les critères d'attribution et le mode d'évaluation y sont clairement exposés.

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 :

Après avoir pris connaissance des pièces administratives énumérées dans les DAO, notamment les pièces éliminatoires, la commission a apprécié les tableaux relatifs à la vérification de la présence des pièces demandées dans les DAO et aux résultats issus de la lecture publique des coûts d'adjudication d'ouverture des offres (Cf. 2 Tableaux annexés aux PV d'ouverture) en procédant à un rapprochement des informations de ces tableaux avec celles contenues dans les offres des soumissionnaires d'une part et en analysant la décision des offres à évaluer d'autre part.

Du rapprochement effectué, il ressort en ce qui concerne l'échantillon de projets retenu pour l'audit que, hormis les cas de la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à Domè et des travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO pour lesquels les tableaux devant être annexés au PV d'ouverture n'ont pas été élaborés, il y a une cohérence entre les informations, notamment en ce qui concerne le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie d'offres et la présence ou l'absence des pièces administratives énumérées dans le DAO en ce qui concerne les trois autres marchés passés par appel d'offres.

La commission a, par ailleurs, noté qu'en dehors du PV d'ouverture des offres financières relatives à la réalisation des activités d'intermédiation sociale, aucune décision des offres à évaluer ne figure dans les PV d'ouverture des plis relatifs à la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè, aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo, aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec HIMO et à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune. Il importe de rappeler à ce sujet, qu'il revient à la Commission Communale de Passation des Marchés Publics de décider, à l'issue de l'ouverture des plis, des offres à évaluer. C'est en principe, suite à cette décision qui tient compte de la présence effective des pièces éliminatoires que le comité technique chargé de l'analyse des offres est mis en place.

Une irrégularité est à relever dans le PV d'ouverture des offres financières relatives à la réalisation des activités d'intermédiation sociale : il s'agit de l'ouverture de l'offre financière du soumissionnaire SETEM-BENIN. En effet, ce soumissionnaire ayant été éliminé à l'évaluation des offres techniques, son offre financière ne saurait faire l'objet d'une ouverture.

Après avoir apprécié le tableau d'ouverture des offres, la commission s'est penchée sur la conformité et la régularité des PV d'ouverture. A cet effet, elle s'est assurée que tous les PV d'ouverture relatifs aux marchés de l'échantillon consignent bien les renseignements ci-après et qui sont lus à haute voix lors de la séance d'ouverture : le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie d'offre. En dehors de ces renseignements, il n'est fait mention dans aucun PV d'ouverture du délai d'exécution du marché, objet d'appel d'offres.

Risques:

- Non protection des intérêts de la commune
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics
- Attribution irrégulière de marchés

Recommandations :

Le Maire devra instruire la CCMP pour le renforcement de ses contrôles à priori.

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 :

Par rapport à cette norme, la commission a vérifié, sur la base de l'échantillon des dix (10) marchés/contrats retenu, si :

- tous les PV de dépouillement de plis relatifs aux demandes de prix et les PV d'analyse des offres examinés comportent le résultat de la vérification des pièces administratives, le résultat de l'évaluation des offres techniques et financières ainsi que le classement des offres.
- les évaluations faites dans ces rapports l'ont été selon les méthodes et critères exposés dans les DAO et les dossiers techniques de consultation.

De cette vérification, il ressort ce qui suit :

- tous les PV de dépouillement de plis relatifs aux demandes de proposition de prix (cotation) mentionnent les résultats des vérifications de la présence et de la validité des pièces administratives ainsi que le choix de l'entreprise la moins disante ;
- tous les rapports d'analyse des offres examinés comportent le résultat de la vérification des pièces administratives, le résultat de l'évaluation des offres techniques et financières ainsi que le classement des offres. Il convient toutefois de noter que :
 - il existe des incohérences dans le tableau de la vérification de la conformité des pièces qui figure dans le rapport de dépouillement et d'analyse des offres techniques concernant la réalisation des activités d'intermédiation sociale. En effet, les observations faites en ce qui concerne les entreprises SETEM-BENIN et AERAMR ONG dans ce tableau (Cf. colonne observations dudit tableau) ne reflètent pas les résultats issus de la vérification de la conformité des pièces tels que mentionnés dans le même tableau. L'offre de SETEM-BENIN qui a présenté une attestation des impôts et une attestation de la CNSS non conformes est déclarée recevable alors que celle de AERAMR ONG qui a fourni une attestation des impôts et une attestation de la CNSS conformes est déclarée irrecevable. ;
 - le comité technique qui a procédé à l'analyse des offres relatives à la réalisation des activités d'intermédiation sociale n'a pas, après la notation générale des soumissionnaires, fait de proposition d'attribution à la Commission Communale de Passation des Marchés Publics.
- les méthodes et critères exposés dans les DAO ont été globalement suivis dans les évaluations.

Risques :

Attribution irrégulière de marchés publics

Recommandations :

La Cellule de Contrôle des Marchés Publics devra procéder au renforcement de ses contrôles a priori.

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 a pris connaissance des PV de jugement des offres tenant lieu de PV d'attribution et a constaté ce qui suit :

- Les PV de jugement des offres relatives aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO et aux travaux de construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè n'ont fait mention que des noms des attributaires et des montants évalués de leurs offres.
- Les PV de jugement des offres relatives à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et écoles primaires publiques et aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo comportent outre les noms des attributaires et les montants évalués de leurs offres, les noms des soumissionnaires exclus ainsi que les motifs de leur rejet. Les éléments du marché tel que les délais de réalisation ne s'y trouvent pas.

Au total, aucun des quatre PV de jugement des offres examinés ne comportent l'entièreté des éléments indiqués dans la norme.

Risques :

- Non respect des droits des soumissionnaires
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandations :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra inviter la CCMP à renforcer son système de contrôle de manière à donner l'assurance que les PV de jugement des offres ou PV d'attribution provisoire sont conformes et réguliers.

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

3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constats :

La commission a vérifié cette norme sur la base des dix marchés/contrats/bons de commande de l'échantillon de projets retenu. De cette vérification, il ressort que tous les marchés/contrats/bons de commande ont été soumis aux formalités d'enregistrement prévues par la réglementation en vigueur. Toutefois, il y a lieu de mentionner qu'en dehors des contrats et bons de commande ci-après (Cf. tableau ci-dessous), la commission n'a pas eu la preuve que tous les autres marchés/contrats/bons de commande ont été enregistrés aux impôts avant leur mise en exécution.

Intitulé du contrat/marché/bon de commande	Date de signature du contrat	Date d'enregistrement aux impôts	Date de remise de site/date de réception	Date de réception/livraison
Bon de commande N° 2/012/C-TOF/SG/SAF/ST relatif à l'acquisition de matériels informatiques au profit de la commune de Toffo	30/04/2013	07/05/2013		08/05/13
Bon de commande N° 2/021/D-TOF/SG/ST/SAF relatif à la réfection des bureaux annexes de la Circonscription Scolaire de Toffo	25/06/2013	02/07/2013	02/07/2013	
Contrat N° 2/022/C-TOF/SG/SAF/ST relatif à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et écoles primaires publiques de la commune de Toffo (lot 3)	25/11/2013	13/12/2013		19/12/2013

Il résulte de tout ce qui précède que la norme énoncée n'est pas respectée.

Risques :

- Paiements irréguliers
- Manque à gagner de ressources financières pour l'Etat

Recommandations :

Le Maire devra instruire son service technique pour que les remises de sites aux entrepreneurs ou prestataires soient conditionnées par l'enregistrement des marchés aux impôts.

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 :

La commission a vérifié la régularité de la phase administrative d'exécution des dépenses à partir d'un échantillon constitué des quinze (15) mandats ci-après dont onze (11) issus de l'exécution des dix (10) marchés/contrats/bons de commande échantillonnés :

N° d'ordre	Numéros des mandats	Objet des mandats	Montant des mandats (en FCFA)
01	MP N°104 du 03/06/2013	Participation de la mairie au projet PAPIRIZ à Houèglè	4 218 000
02	MP N° 189 du 27/09/2013	Païement 3 ^{ème} tranche de la participation de la mairie au titre de 2012 à la réalisation des projets inscrits au Fonds de Développement Local	24 000 000
03	MP N° 247 du 29/12/2013	Païement des frais de la maîtrise d'œuvre technique détaillée des travaux de construction de l'hôtel de ville de la commune	7 080 000
04	MP N° 236 du 16/12/2013	Païement des décomptes des mois d'août et septembre 2013 du marché relatif aux activités d'intermédiation sociale	1 500 000
05	MP N°254 du 29/12/2013	Païement des décomptes des mois d'octobre et novembre 2013 du marché relatif aux activités d'intermédiation sociale	1 500 000
06	MP N° 168 du 02/09/2013	Païement des frais relatifs aux travaux de réfection des bureaux annexes de la circonscription scolaire	3 989 533
07	MP N° 235 du 03/12/2013	Païement des frais relatifs aux travaux de réalisation de la clôture des bureaux annexes de la circonscription scolaire	5 633 313
08	MP N° 249 du 29/12/2013	Païement des frais de fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et des écoles primaires publiques de la commune de Toffo (lot 1)	10 153 664
09	MP N° 250 du 29/12/2013	Païement des frais de fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et des écoles primaires publiques de la commune de Toffo (lot 2)	9 392 800
10	MP N°251 du 29/12/2013	Païement des frais de fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et des écoles primaires publiques de la commune de Toffo (lot 3)	18 433 960
11	MP N° 62 du	Païement du dernier décompte relatif aux travaux de construction des	5 032 350

	06/05/2013	bureaux de l'arrondissement de Colli	
12	MP N° 82 du 13/05/2013	Païement des frais d'acquisition d'ordinateurs portatifs pour le compte de la commune	2 745 000
13	MP N° 196 du 09/10/2013	Règlement des frais relatifs aux travaux de construction d'un logement sage femme dans l'arrondissement de Djanglanmè	9 993 979
14	MP N° 169 du 03/09/2013	Frais d'acquisition de feuilles de tôles et de pointes galvanisées au profit des écoles maternelles et des écoles primaires publiques de la commune de Toffo	8 295 400
15	MP N° 264 du 30/12/2013	Païement des frais relatifs aux travaux de construction de la station radio et de la réfection abritant l'ancien bâtiment de ladite radio	9 988 592

A l'issue de cette vérification les observations ci-après ont été faites :

1° Les liasses de pièces justificatives accompagnant les factures adressées au Maire par les fournisseurs ou les entrepreneurs comportent les pièces nécessaires et sont généralement au complet. Par contre, celles attenantes aux copies des mandats émis conservés au niveau du service des affaires financières ne sont pas toujours au complet. C'est le cas notamment des mandats ci-après :

- MP N° 254 du 16/12/2013 relatif au paiement des décomptes des mois d'octobre et novembre du marché d'activité d'intermédiation sociale. L'attachement concernant le décompte du mois de novembre 2013 ainsi que le rapport y afférant ne sont pas joints au mandat ;
- MP N°62 du 06/05/2013 de montant 5 032 350 FCFA relatif au paiement du dernier décompte des travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Colli. Le décompte et l'attachement ne sont pas annexés au mandat et n'ont même pas été visés au titre des pièces justificatives devant appuyer le mandat ;
- MP N° 251 du 29/12/2013 de montant 18 433 960 FCFA relatif aux frais d'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles

et écoles primaires publiques de la commune (lot 3). Le PV de réception des matériels n'est pas annexé au mandat ;

- MP N° 264 du 30/12/2013 de montant 9 988 592 FCFA relatif aux travaux de construction de la station radio. La facture N°033 du 27/12/2013 citée sur le mandat ne figure pas dans la liasse des pièces justificatives annexées au mandat

2° Il y a lieu de noter l'utilisation concomitante de mandat (MP N°82 du 13/05/2013) et de décision de mandatement (décision N° 2/18/C-TOF/SG/SAF du 13/05/2013) dans le cadre du règlement des frais d'acquisition d'ordinateurs portatifs.

3° Le règlement du marché relatif aux travaux de construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè a été assuré par le Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM) alors que ce projet de construction n'était pas prévu sur la liste des projets retenus par le Conseil Communal dans le cadre du projet PAGEFCOM (Cf. délibération n° 18 de la session du Conseil Communal des 22 et 23 octobre 2010)

4° Les PV de remise de site et les PV de réception relatifs aux dix contrats/marchés /bons de commande de l'échantillon retenu pour le contrôle des procédures de passation de marchés existent et ont été mis à la disposition de la commission sauf le PV de réception relatif à la réalisation des activités d'intermédiation sociale. Tous ces PV comportent la signature du Chef du Service Technique de la mairie. Il y a toutefois lieu de relever que les remises de site se font souvent avec un grand retard entraînant, de ce fait, le non respect des clauses contractuelles. En effet, pour les sept marchés de travaux de l'échantillon, le délai qui sépare les remises de site des dates de signature des marchés, contrats ou bons de commande varie de deux (2) jours à cent soixante seize (176) jours. Or, il est prévu que le délai contractuel court à compter de la date de notification du marché, du bon de commande ou de l'ordre de service de commencer les travaux.

5° Toutes les factures examinées dans le cadre de l'audit ont été certifiées et liquidées avec les mentions nécessaires au verso suivies de la date et de la signature du C/SAF en ce qui concerne la certification du service fait puis de la date et de la signature du Maire en ce qui concerne la liquidation. Il y a toutefois lieu de noter l'antériorité de la date de certification et de liquidation de certaines factures par rapport à leur date de transmission à la mairie. C'est le cas notamment en ce qui concerne :

- les factures n°01/13/AERAMR/TOFFO du 16/09/2013 et 02/13/AERAMR/TOFFO du 03/10/2013 annexées au MP N° 236. Ces factures enregistrées à la mairie respectivement les 17 septembre et 04 octobre 2013 sous les numéros 2118 et 2206 portent comme date de certification et de liquidation la date du 16 septembre pour la 1^{ère} facture et celle du 03 octobre pour la seconde ;
- de la facture n°04/13/AERAMR/TOFFO du 03/12/2013 enregistré au courrier arrivée le 04 décembre 2013 sous le numéro 3201, certifiée et liquidée un jour auparavant, soit le 03 décembre 2013.

Il y a également lieu de relever la mauvaise liquidation de la facture N°007/SCT/DG-13 annexée au MP N°62 du 06/05/2013. En effet, sur cette facture, il est marqué comme montant TTC du marché la somme de 15 102 224 FCFA alors que le contrat joint à la facture et relatif aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Colli porte plutôt le montant de 15 555 291 FCFA.

6° Pour les mandats examinés, les paiements ont été faits dans le respect de la disponibilité des crédits. Toutefois, il est à faire remarquer que des dépassements budgétaires ont été observés sur les projets ci-après : construction de la station radio et réfection de l'ancien bâtiment de ladite station, acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune de Toffo, construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo.

En effet, prévues au budget 2013 pour un montant de 11 500 000 FCFA, la construction de la station radio et la réfection de l'ancien bâtiment de ladite station ont été réalisées pour un montant de 14 808 629 FCFA, soit un dépassement budgétaire de 3 308 629 FCFA. Pour la construction des bureaux de l'arrondissement de Houègbo, il a été prévu en 2013 une somme de 20 000 000 FCFA alors que le marché y afférant porte sur un montant de 28 526 447 FCFA, soit un dépassement budgétaire de 8 526 447 FCFA. Ces dépassements présagent des problèmes de disponibilité de crédit qui se poseront pour les paiements ultérieurs à effectuer dans le cadre de l'exécution de ces projets. Pour faire face à ces problèmes, la mairie a dû prévoir dans le budget primitif 2014 une somme de 5 319 336 FCFA pour le projet relatif à la station radio dont le marché a fait l'objet de paiement à hauteur de 9 988 592 FCFA en 2013 et 28 526 447 FCFA pour le second projet pour lequel aucun paiement n'a été effectué en 2013. Ce faisant, la mairie a agi tout comme si les contrats signés étaient des contrats pluri annuels.

En ce qui concerne le projet relatif à l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune, il importe de souligner qu'il a donné lieu à quatre marchés (lots 1, 2, 3 et 5) dont le montant total s'élève à 50 978 424 FCFA alors qu'en 2013, il a été prévu aussi bien pour l'entretien des infrastructures scolaires que pour l'acquisition de matériels pédagogique au profit des écoles maternelles et primaires une somme totale de 38 004 000 FCFA. Manifestement, il y a eu un dépassement budgétaire dont l'ampleur ne saurait être déterminée par la commission en raison de la non disponibilité de certaines informations. Par ailleurs, les lots 1, 2 et 3 d'un montant total de 37 980 424 FCFA ont été entièrement payés en 2013. Quant au lot 5, de montant 12 998 000 FCFA, il n'a fait l'objet d'aucun paiement en 2013.

De tout ce qui précède, il ressort qu'il n'y a pas au niveau de la mairie de Toffo, une évaluation réaliste des prévisions.

Risques :

- Paiements irréguliers
- Paiements indus
- Déperdition des ressources de la commune

Recommandations :

- Le Maire devra instruire tous les services compétents de la commune au respect scrupuleux des dispositions du manuel de procédures du FADeC au point 5, relatives à l'exécution des dépenses au niveau communal ;
- Le Receveur-Percepteur devra renforcer le contrôle de régularité qu'il effectue.

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 :

Sur la base des informations recueillies, en 2013, la commune a eu recours à une maîtrise d'œuvre : il s'agit de la mission de la maîtrise d'œuvre technique détaillée, la surveillance et contrôle des travaux de construction de l'hôtel de ville de la commune de Toffo.

Suivant les déclarations du Chef du Service technique de la mairie, en dehors des travaux de construction de l'hôtel de ville, c'est lui qui supervise le bon déroulement des chantiers

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 :

La commission a vérifié le respect de cette norme à partir de l'échantillon des 10 marchés/contrats/bons de commande retenu. De cette vérification, il ressort que 50% des réalisations ont connu de retard. Ces réalisations concernent :

- la construction de la station radio et de la réfection de l'ancien bâtiment de ladite radio (51 jours de retard) ;
- l'acquisition de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires lot 3 (3 jours de retard) ;

- la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de Domè (4 jours de retard) ;
- la réfection des bureaux annexes de la circonscription scolaires (5 jours de retard) ;
- la construction du logement de la sage femme à Djanglanmè (7 jours de retard)

Aucune raison n'a été avancée pour justifier ces retards et aucune des mesures visées par les articles 125 et 141 du code des marchés publics n'a été appliquée.

La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Inefficiences
- Renchérissement du coût des ouvrages

Recommandations :

Le Maire devra appliquer les sanctions prévues au code des marchés publics en cas de dépassement des délais contractuels.

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 :

La vérification du respect de cette norme a été faite à partir de l'échantillon des dix (10) marchés/contrats retenus. De cette vérification, il ressort qu'aucun marché de l'échantillon n'a fait l'objet d'avenant.

Il convient par ailleurs de relever qu'en examinant le collectif budgétaire, exercice 2013, la commission s'est rendue compte qu'un montant de 1 540 131 FCFA y est prévu pour un avenant au contrat arrondissement Kpomè. La revue du tableau 2 de suivi du FADeC élaboré par la commune n'a toutefois pas permis de déceler un pareil avenant.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Norme :

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

Constats :

Conformément au point 4.1 du manuel de procédures du FADeC, le Maire reçoit notification des fonds FADeC réceptionnés par le Receveur-Percepteur. Les copies des BTR qui devraient permettre au C/SAF de procéder à la mise à jour du registre auxiliaire FADeC sont transmises au Maire par des lettres et sont disponibles au niveau de la mairie. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constats :

Du tableau ci-dessous, il ressort que la durée des étapes de liquidation et de mandatement (délai de mandatement) fixé à une semaine n'est respectée qu'à 14,28% (2 cas sur 14). Quant au délai de 60 jours que prescrivent les textes pour procéder au paiement des acomptes et au solde, il est observé.

N° d'ordre	Désignation de l'opération	Délai de mandatement	Délai de paiement	Délai d'exécution de la dépense (mandatement+paiement)
01	Réalisation des travaux de construction de la station radio et réfection de l'ancien bâtiment de ladite station	3 jours	1 jour	Les paiements ont continué en 2014
02	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 3)	11 jours	1 jour	12 jours
03	Réalisation des prestations d'intermédiation sociale sur le territoire de la commune	73 jours	8 jours	La prestation a continué en 2014
04	Réfection des bureaux annexes de la circonscription scolaire	15 jours	19 jours	34 jours
05	Réalisation de la clôture de la circonscription scolaire	17 jours	15 jours	32 jours
06	Réalisation des travaux de construction d'un logement pour sage femme à Djanglanmè	12 jours	8 jours	20 jours
07	Acquisition de cinq ordinateurs portables au profit de la commune	20 jours	0 jour	20 jours
08	Travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Colli	26 jours	0 jour	Les travaux ont commencé avant 2013
09	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 1)	11 jours	1 jour	12 jours
10	Accord d'aménagement de terrain à des fins rizicoles	13 jours	202 jours	Il s'agit d'une contribution financière
11	Acquisition de feuilles de tôles et de pointes galvanisées au profit des écoles maternelles et primaires de la commune	4 jours	7 jours	11 jours

12	Païement de la 3 ^{ème} tranche de la participation de la mairie au titre de l'année 2012 à la réalisation des projets inscrits au Fonds de Développement Local du Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM)	70 jours	5 jours	Il s'agit d'une contribution financière de la mairie
13	Païement des frais relatifs à la maîtrise d'œuvre technique détaillée des travaux de construction de l'hôtel de ville de la commune de Toffo	17 jours	1 jour	Les travaux de contrôle continuent
14	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 2)	11 jours	1 jour	12 jours
Délai moyen		21,64 jours	19,21 jours	19,12 jours

Risques :

Retard d'exécution des travaux

Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandations :

- Le Maire devra instruire le C/SAF en vue du respect scrupuleux d'une semaine en ce qui concerne le délai de mandatement.
- Le Maire devra veiller à la transmission des mandats au RP dès leur émission.

4.1.3 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constats :

Il n'a été mis à la disposition de la commission que deux registres dont le registre auxiliaire FADeC. Ces registres ne sont pas cotés, ni paraphés, ni tenus à jour. En outre, ils sont inexploitable.

S'agissant particulièrement du registre auxiliaire FADeC, il n'en est véritablement pas un. Sa contexture qui n'est pas conforme à celle indiquée dans le manuel de procédures du FADeC ne permet pas d'enregistrer l'intégralité des opérations effectuées sur FADeC, à savoir les ressources et les emplois. Seuls n'y peuvent être retracés que les transferts de ressources

Risques :

- Faible traçabilité des ressources FADeC gérées
- Manque de fiabilité des informations financières et comptables
- Engagement de dépenses supérieures aux crédits disponibles
- Mauvaise gestion du patrimoine
- Utilisation peu judicieuse des ressources transférées

Recommandations :

Le Maire devra instruire le C/SAF aux fins de l'ouverture de tous les registres prescrits et de leur tenue correcte

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 n'est pas constitué au niveau des archives un dossier par opération financée sur FADeC. Chaque service impliqué fait, à son niveau, un pré archivage des

pièces constitutives du dossier qui le concernent. Le 1^{er} volet de la norme n'est donc pas respecté.

Les copies des documents budgétaires et comptables (registres, budget, compte administratif) au titre de chaque exercice budgétaire ne sont pas systématiquement gardées aux archives.

En ce qui concerne le logiciel GBCO, il est fonctionnel.

Risques :

Pertes d'informations, difficulté d'accès aux dossiers de gestion des ressources FADeC lors des missions d'audit
Impossibilité de préservation et de conservation de l'information.

Recommandations :

Le Maire devra veiller à ce que le service des archives soit fonctionnel.

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	386 191 913	457 729 267	515 028 066	271 224 673	247 109 614
SOLDES/RESTES		71 537 354	57 298 799	243 803 393	24 115 059
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		118,52%	133,36%	70,23%	63,99%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			112,52%	59,25%	53,99%

Source : Extrait des données de la commune

Constats :

Le tableau 2 de suivi du FADeC élaboré par la mairie fait apparaître un montant total de 457 729 267 FCFA en recettes et un montant total de 515 028 066 FCFA en emplois. Si le 1^{er} montant est fiable, le second, par contre, ne l'est pas. En effet, en examinant ce tableau et en le comparant dans sa partie emplois aux informations contenues dans le tableau des engagements (Cf. Tableau 3 de suivi du FADeC), il est à faire observer que :

- les contrats signés en 2013 et n'ayant fait l'objet d'aucun paiement au cours de la période ne sont pas pris en compte dans les engagements de 2013. Il s'agit des contrats relatifs :
 - aux travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Houégbo ;
 - à l'acquisition de 10 motos au profit de la mairie ;
 - à l'acquisition des matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la commune (lot 5) ;
 - aux travaux de construction d'une salle d'accouchement et d'hospitalisation à Agon ;
 - à l'entretien courant des infrastructures de transport rural par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 2) ;

Ces contrats figurent au tableau des ressources-emplois pour des montants respectifs de zéro (0) FCFA.

- Le contrat relatif aux travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural par l'approche participative avec la méthode HIMO (lot 1), contrat faisant partie de l'échantillon de marchés/contrats/bons de commande retenu, figure au tableau 2 de suivi du FADeC pour un montant de 9 359 760 FCFA, montant correspondant au paiement effectué, alors que le contrat porte sur un montant de 15 275 602 FCFA. La commission n'a donc pas l'assurance que les contrats de 2013 qui ont fait l'objet de paiement ont été pris en compte dans le tableau des ressources et emplois pour leur montant intégral surtout qu'elle est dans l'impossibilité de faire la vérification pour les contrats/marchés/bons de commande hors échantillon.

Le tableau de mandatement élaboré au niveau de la mairie fait apparaître des sommes de 271 224 673 FCFA et 247 109 614 FCFA respectivement au titre des mandatements et des paiements, dégageant ainsi un reste à payer de 24 115 059 FCFA, alors que le C/SAF et le RP s'accordent pour reconnaître que tous les mandats émis ont été payés. Un rapprochement des tableaux de suivi 3 et 4 (tableaux de mandatement et de paiement) a permis à la commission de relever les mandats ci-après qui, bien qu'ayant fait l'objet de paiement, n'ont pas été pris en compte dans le tableau n° 4 de suivi :

- MP 104 du 03/06/2013 de montant 4 218 000 FCFA ;
- MP N°49 et 50 du 24/04/2013 de montant 1 576 000 FCFA ;
- MP N°245 du 20/12/2013 de montant 7 468 407 FCFA ;
- MP N°264 du 30/12/2013 de montant 9 988 592 FCFA ;
- MP N°103 du 03/06/2013 de montant 864 060 FCFA.

Il convient de souligner que toutes ces observations ont été faites au C/SAF à qui la commission a demandé de reprendre les tableaux financiers de suivi du FADeC. Ce dernier, jusqu'à la rédaction du présent rapport, n'a pas cru devoir le faire alors que la validation des informations financières contenues dans ces tableaux est conditionnée par leur reprise.

Tenant compte des liens qui existent entre les tableaux 2, 3, 4 et 5 de suivi du FADeC, il résulte de tout ce qui précède que le récapitulatif du tableau 5 de suivi du FADeC n'est pas fiable. Par conséquent le niveau d'exécution financière des ressources de transfert retracé dans le tableau 9 qui n'est que la copie du récapitulatif du tableau n° 5 de suivi du FADeC ne reflète pas la réalité.

Il est à signaler par ailleurs que toutes les ressources annoncées en début d'année ne sont pas transférées. C'est le cas de FADeC non affecté PSDCC de 60 000 000 FCA. Des ressources non annoncées ont été reçues. C'est le cas :

- des ressources FADeC-Investissement non affecté KFW, gestion 2011 : 22 715 619 ;
- des fonds dans le cadre de la mise en œuvre des microprojets à impact local : 21 210 168

Risques :

- Non fiabilité des informations financières et comptables

- Non réalisation de certains projets programmés
- Ralentissement du développement à la base dans la commune.

Recommandations :

- La CONAFIL doit veiller à ce que toutes les ressources soient annoncées et qu'elles soient mises à temps à la disposition des communes
- Le Maire doit veiller à ce que ses services financiers assurent de façon exhaustive l'enregistrement des opérations relatives au FADeC et la fiabilité des données de suivi.

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 :

Les documents visés dans la norme à savoir le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ainsi que le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune ne sont pas élaborés.

La norme n'est donc pas respectée.

Par ailleurs, aucun point des opérations financées sur FADeC n'est transmis au Secrétaire Permanent de la CONAFIL.

Risques :

Défaut de traçabilité et non exhaustivité des opérations financées sur FADeC.

Faiblesse du contrôle interne

Recommandations :

- Le Maire devra veiller au respect des dispositions du manuel de procédures de FADeC et de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes relatives à :
 - l'établissement du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ;
 - la transmission 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.
- Le Maire devra transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point contresigné avec le RP des opérations financées sur FADeC.

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

4.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

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

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

Constats :

Contrairement au point 4.1 du manuel de procédures du FADeC, les ressources transférées à la commune ne sont pas notifiées au RP par le Receveur des Finances. Toutefois, le RP a connaissance des montants des ressources transférées à la commune au cours de la gestion à travers les BTR qu'il reçoit à l'occasion de certaines de ses descentes périodiques à la Recette des Finances de l'Atlantique. Les copies de ces BTR ont été fournies à la commission.

S'agissant des montants annoncés en début de gestion, le RP n'en est pas informé.

Le registre auxiliaire FADeC existant au niveau du RP n'est ouvert qu'en 2014 et ne retrace donc pas les montants transférés par BTR au niveau de la commune

au titre de la gestion 2013. Le RP a déclaré à ce sujet que la pluie a endommagé le registre FADeC contenant ces informations.

Risques :

Non traçabilité de toutes les ressources.

Recommandations :

- La DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives au transfert des ressources du niveau central vers les RP ;
- Le RP devra veiller à la comptabilisation de toutes les ressources

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 RP informe le Maire par écrit de la disponibilité des ressources et lui produit copie des BTR.

Risque : Néant

Recommandation : Néant.

4.2.3 Date de mise à disposition des BTR

Norme :

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

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

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

- 3^{ème} tranche : 15 octobre N.

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

Constats :

La situation se présente comme suit en ce qui concerne les ressources FADeC non affecté investissement :

	Date de mise à disposition des BTR			Date de mise en place des fonds		
	Date limite	Date effective	Retard	Date limite	Date effective	Retard
1 ^{ère} tranche	28/02/2013	11/03/2013	11 jours	15/03/2013	-	-
2 ^{ème} tranche	31/05/2013	04/06/2013	4 jours	15/06/2013	-	-
3 ^{ème} tranche	30/09/2013	07/11/2013	38 jours	15/10/2013	-	-

En l'absence de toute information sur les dates effectives de mise en place des fonds, la commission ne saurait se prononcer sur l'existence ou non d'un retard en ce qui concerne les deux 1^{ères} tranches. Par contre, il y a bel et bien un retard dans la mise en place des fonds relatifs à la 3^{ème} tranche et dont la commission ne saurait déterminer l'ampleur.

Les transferts effectués par le MEMP l'ont été en deux tranches et par BTR n°47 et 92 des 10 avril et 03 juin 2013. Quant au transfert effectué par le MERMPEDER, il l'a été par BTR n° 116 du 02 juillet 2013.

Au total, la norme n'est pas respectée.

Risques :

- Retard dans l'exécution du budget
- Faible taux de consommation des crédits

Recommandations :

- Le DGTCP devra veiller au respect des délais de mise à disposition des RP, des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC relatives à la Mobilisation de la part de l'Etat.
- Le SP CONAFIL devra suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte 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 est tenu à jour au niveau du RP un registre FADeC. Toutefois, comme signalé au point 4.2.1., ce registre n'a été ouvert qu'en 2014.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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 émis par l'ordonnateur sont transmis au RP sous bordereaux. Ces bordereaux ne sont toutefois pas toujours enregistrés.

En ce qui concerne les contrôles effectués par le RP, ils portent sur la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation des dépenses, la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la régularité des pièces justificatives.

Il est à signaler que par rapport à l'échantillon des quinze (15) mandats choisis, contrairement à la situation au niveau de l'ordonnateur, le contrôle effectué par la commission au niveau du comptable révèle que les liasses de pièces justificatives qui y sont annexées sont au complet, excepté le mandat N°62 du 06/05/2013 de montant 5 032 350 FCFA relatif au paiement du dernier décompte des travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Colli par rapport auquel la liasse de pièces justificatives jointes au mandat ne comporte ni l'attachement, ni le décompte. A cela s'ajoute la mauvaise liquidation de la facture ayant fait l'objet de paiement par ce mandat.

Les contrôles effectués par le receveur percepteur sont, globalement, satisfaisants. En 2013, il y a eu des rejets de mandats. Ces rejets ont fait l'objet de note de rejet dans lesquels sont consignés les motifs des rejets.

Afin de vérifier le respect du volet de la norme relatif au délai de paiement, la commission a procédé au calcul des délais de paiement pour chacune des opérations liées à l'échantillon de quinze (15) mandats retenus (Cf. Tableau ci-dessous) et a comparé ces délais au délai prévu pour le règlement des dépenses communales.

N° d'ordre	Désignation de l'opération	Délai de paiement
01	Réalisation des travaux de construction de la station radio et réfection de l'ancien bâtiment de ladite station	1 jour
02	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 3)	1 jour
03	Réalisation des prestations d'intermédiation sociale sur le territoire de la commune	8 jours
04	Réfection des bureaux annexes de la circonscription scolaire	19 jours
05	Réalisation de la clôture de la circonscription scolaire	15 jours
06	Réalisation des travaux de construction d'un logement pour sage femme à Djanglanmè	8 jours
07	Acquisition de cinq ordinateurs portables au profit de la commune	0 jour
08	Travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Colli	0 jour
09	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 1)	1 jour
10	Accord d'aménagement de terrain à des fins rizicoles	202 jours
11	Acquisition de feuilles de tôles et de pointe galvanisées au profit des écoles maternelles et primaires de la commune	7 jours
12	Païement de la 3 ^{ème} tranche de la participation de la mairie au titre de l'année 2012 à la réalisation des projets inscrits au Fonds de Développement Local du Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM)	5 jours
13	Païement des frais relatifs à la maîtrise d'œuvre technique détaillée des travaux de construction de l'hôtel de ville de la commune de Toffo	1 jour
14	Acquisition de matériels pédagogiques au profit des EM et EPP de la commune (lot 2)	1 jour
Délai moyen		19,21

De cette comparaison il ressort que le délai maximum de onze (11) jours prévu n'est pas observé dans les trois cas ci-après :

- Réfection des bureaux annexes de la circonscription scolaire ;
- Réalisation de la clôture de la circonscription scolaire ;
- Accord d'aménagement de terrain à des fins rizicoles.

S'agissant particulièrement du cas de l'accord d'aménagement de terrain à des fins rizicoles pour lequel le délai de paiement est de 202 jours, le Receveur percepteur a expliqué qu'il a beaucoup hésité avant de procéder au paiement et qu'il a fallu qu'il aille sur le terrain pour se rendre compte qu'il est question effectivement d'un investissement.

Au total, le délai moyen de paiement étant de 19,21 jours, la commission en conclut que cet aspect de la norme n'est pas respecté

Risques :

- Retard d'exécution des travaux et déperdition des ressources de la Commune
- Paiements irréguliers

Recommandations :

Le RP devra assurer la célérité des paiements tout en renforçant ses contrôles de régularité et de légalité.

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 :

L'archivage est manuel. Les dossiers sont classés par opération dans des armoires.

Le logiciel utilisé pour la comptabilité est W Money. Il est fonctionnel.

La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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 :

Le Receveur percepteur établit mensuellement les bordereaux de développement des recettes et des dépenses ainsi que le relevé de disponibilité qu'il transmet au Maire et au RGF.

Aucun point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC n'est élaboré pour être contresigné par le Receveur percepteur.

La norme n'est donc pas intégralement respectée.

Par ailleurs, aucun point des opérations financées sur FADeC n'est transmis au Secrétaire Permanent de la CONAFIL.

Risques : Faiblesse du contrôle interne

Recommandations :

- Le Maire devra veiller au respect des dispositions du manuel de procédures de FADeC relatives à l'établissement du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur.
- Le Maire devra transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point des opérations financées sur FADeC.

5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

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

Constats :

La commission n'a pas connaissance de l'existence au niveau de la commune de réalisations sur financement FADeC réceptionnées provisoirement et qui ne soient pas rendues fonctionnelles sur une durée d'un an.

La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

5.2.1 Contrôle périodique des travaux

Norme :

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

Constats :

Un contrôle périodique des travaux est effectué par la C/ST et le rapport de chantier est retracé dans un cahier de suivi de 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 :

Afin de s'assurer du respect de cette norme, la commission a visité, à partir de l'échantillon retenu pour le contrôle des procédures de passation des marchés publics, les infrastructures ci-après :

- Réalisation de la clôture de la circonscription scolaire ;
- Réfection de bureaux annexes de la circonscription scolaire ;
- Construction des bureaux de l'arrondissement de Houégbo ;
- Réalisation des travaux de construction de la station radio et réfection de l'ancien bâtiment de ladite station ;
- Réalisation des travaux de construction d'un logement pour sage femme dans l'arrondissement de Djanglanmè.

Aucune malfaçon visible n'a été constatée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constats :

Par rapport aux ouvrages visités, y a-t-il des écrits d'identification (immatriculation) sur les réalisations réceptionnées provisoirement ?

Au niveau des réalisations visitées, il existe des écrits d'identification des ouvrages portant le numéro, l'année et le lieu d'implantation de l'ouvrage.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Eu égard aux observations faites au point 1.2., la commission ne peut donner l'assurance que les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal et le PAI 2013

6.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

Opinion :

En raison de la non production par le Maire des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC devant être contresignés par le Receveur percepteur, de la non fiabilité des tableaux de suivi du FADeC et de l'inexistence tant au niveau du C/SAF que du RP du registre FADeC au titre de la gestion 2013 la commission ne peut donner une opinion sur la cohérence entre les informations du C/SAF et du RP.

6.2.2 Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

Le tableau n° 2 de suivi du FADeC relatif au niveau des engagements ne présente pas la situation réelle des emplois de la commune

6.2.3 Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

Le système de contrôle interne n'est pas efficace au regard des bonnes pratiques et défaillances constatées.

6.2.4 Passation des marchés publics

Opinion :

Les dispositions de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin sont moyennement respectées.

6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

La régularité dans l'exécution des dépenses n'est pas observée à 100% tant au niveau de l'ordonnateur que du comptable.

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.

6.3.2 Efficacité, efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La gestion des ressources publiques au niveau de la commune de Toffo peut être qualifiée de peu efficace et peu efficiente.

L'effort d'entretien du patrimoine pour une pérennité des réalisations existe.

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 moins4	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	3	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	Budget primitif adopté le 26/03/2013
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	Compte administratif adopté le 25/02/2014
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)		6	Inexistence de rapports du S/PRMP
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	2 registres ouverts non à jour et inexploitable
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir des audits

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
					de l'année 2014
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	18,26%	10	Note calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	0,68%	0,68	Note calculée par la CONAFIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	-31%	0	Note calculée par la CONAFIL..
Totaux	70			36,68	

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

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Faible	
2-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...	Faible	
3-	Systématiser l'affichage des décisions du conseil communal	Faible	
4-	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	bien	
5-	Respecter les profils requis dans le recrutement des SG et C/SAF	Bien	
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	Faible	
7-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC	Faible	
8-	Doter le service des archives en matériel et équipements nécessaires à son bon fonctionnement	Faible	
9-	Envisager le recrutement d'agents qualifiés pour assurer le bon fonctionnement des services	Passable	

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.

	Recommandations²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
10-	Respecter et ou faire respecter la maîtrise d'ouvrage communale dans la réalisation des projets FADeC affecté	Bien	
11-	Mettre en place la commission communale de passation des marchés publics et la sous commission d'analyse des offres	Passable	
12-	Mettre en place et rendre fonctionnels tous les organes de passation des marchés publics prévus par le nouveau code	Passable	
13-	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)	Faible	
14-	Ouvrir et tenir à jour le registre des engagements (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Faible	
15-	Ouvrir et tenir à jour le registre des mandats (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Faible	
16-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Faible	
17-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Faible	
18-	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements	Faible	
19-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle	Faible	
20-	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	
21-	faire un effort de célérité dans la liquidation et le mandatement des dépenses	Faible	

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
22-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement juridique dans les délais requis	Passable	
23-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement comptable dans les délais requis	Passable	
24-	Les services de l'ordonnateur et du comptable doivent disposer d'un dossier complet par opération FADeC (améliorer le dispositif d'archivage)	Faible	
25-	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-	Veiller à la mise à disposition effective et à temps des communes des montants annoncés et/ou prévus.	La CONAFIL
2-	Instruire le Maire aux fins d'observer la cohérence entre le PDC, le PAI et le Budget.	Le Préfet
3-	Exiger du Maire que les lettres de convocation soient transmises aux conseillers trois jours au moins avant la tenue des sessions.	Le Conseil communal
4-	- instruire le SG pour l'établissement du relevé des décisions et du relevé des absences aux sessions du Conseil communal ; - veiller à l'affichage du relevé des décisions du CC et des absences aux sessions.	Le Maire
5-	Exiger du Maire un rapport ou compte rendu écrit de ses activités entre deux sessions.	Le Conseil communal
6-	Veiller à une réelle coordination des services de la mairie par le SG.	Le Maire
7-	- inscrire à l'ordre du jour d'une session du Conseil Communal la question du mauvais fonctionnement des commissions permanentes en vue de l'identification des causes et des solutions à y apporter. - exiger du Maire que chaque dossier à examiner en session et relevant du domaine de compétence d'une commission communale puisse faire l'objet d'une étude préalable au sein de cette commission qui devra également être dotés de moyens conséquents. - inviter les présidents et membres des différentes commissions à s'autosaisir des questions d'importance pour la commune.	Le Président du conseil communal Le Conseil communal Le Conseil communal
8-	- exiger du Maire le respect du délai légal d'adoption du collectif budgétaire - veiller à la transmission des budgets et du compte administratif à l'autorité de tutelle par une correspondance (bordereaux ou lettre).	Le Conseil Communal Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
	- transmettre le compte administratif accompagné du compte de gestion dans un délai de quinze (15) jours à partir du 1er juillet de l'année suivant l'exercice.	Le Maire
9-	Prévoir dans l'hôtel de ville en cours de construction la salle de documentation destinée au public.	Le Maire
10-	Veiller à tenir la liste de présence des participants aux séances publiques de reddition de comptes en vue d'une meilleure appréciation des conditions de déroulement desdites séances.	Le Maire
11-	Se conformer aux dispositions du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010, notamment les articles 9, 10, 12 et 13 par la création de la Personne Responsable des Marchés Publics (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) et qui dispose d'un Secrétariat (Secrétariat de la PRMP) composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics.	Le Maire
12-	Continuer d'élaborer et de transmettre chaque année à la DNCMP le plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics de la commune	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics
13-	Veiller à ce que toutes les réalisations soient prévues au PAI	Le Maire
14-	Veiller au respect des dispositions du code des marchés publics notamment, celles relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.	Le Maire
15-	inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.	Le Préfet
16-	veiller au respect des délais légaux de réception des offres et de signature des contrats.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics
17-	Inviter le Maire à soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés	Le Conseil Communal
18-	Instruire la CCMP à renforcer ses contrôles à priori en veillant notamment, à la conformité des avis d'appel d'offres.	Le Maire
19-	Instruire la CCMP pour le renforcement de ses contrôles à priori.	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
20-	Procéder au renforcement de ses contrôles a priori	La Cellule de Contrôle des Marchés Publics
21-	Inviter la CCMP à renforcer son système de contrôle de manière à donner l'assurance que les PV de jugement des offres ou PV d'attribution provisoire sont conformes et réguliers	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics
22-	Instruire son service technique pour que les remises de sites aux entrepreneurs ou prestataires soient conditionnées par l'enregistrement des marchés aux impôts	Le Maire
23-	- instruire tous les services compétents de la commune au respect scrupuleux des dispositions du manuel de procédures du FADeC au point 5, relatives à l'exécution des dépenses au niveau communal ; - renforcer le contrôle de régularité qu'il effectue.	Le Maire Le Receveur-Percepteur
24-	Appliquer les sanctions prévues au code des marchés publics en cas de dépassement des délais contractuels.	Le Maire
25-	- instruire le C/SAF en vue du respect scrupuleux d'une semaine en ce qui concerne le délai de mandatement. - veiller à la transmission des mandats au RP dès leur émission.	Le Maire
26-	Instruire le C/SAF aux fins de l'ouverture de tous les registres prescrits et de leur tenue correcte	Le Maire
27-	Veiller à ce que le service des archives soit fonctionnel	Le Maire
28-	- veiller à ce que toutes les ressources soient annoncées et qu'elles soient mises à temps à la disposition des communes - veiller à ce que ses services financiers assurent de façon exhaustive l'enregistrement des opérations relatives au FADeC et la fiabilité des données de suivi	La CONAFIL Le Maire
29-	- veiller au respect des dispositions du manuel de procédures de FADeC et de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes relatives à :	

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
	• l'établissement du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ; • la transmission 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. - transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point contresigné avec le RP des opérations financées sur FADeC.	Le Maire
30-	- veiller au respect par les Receveurs des Finances des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives au transfert des ressources du niveau central vers les RP ; - veiller à la comptabilisation de toutes les ressources	La DGTCP Le RP
31-	- veiller au respect des délais de mise à disposition des RP, des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC relatives à la Mobilisation de la part de l'Etat et au transfert des ressources du niveau central vers les RP. - suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte FADeC.	Le DGTCP Le SP CONAFIL
32-	veiller à ce que les dépenses de fonctionnement ne soient pas imputées sur FADeC-Investissement.	Le Maire
33-	Assurer la célérité des paiements tout en renforçant ses contrôles de régularité et de légalité	Le RP

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la commission retient que :

- la commune n'a pas reçu la totalité des crédits annoncés ;
- des crédits non annoncés ont été reçus ;
- le Maire ne rend pas compte de ses activités au Conseil Communal ;
- le contrôle du service des Affaires Financières et celui des affaires domaniales échappent au Secrétaire Général ;
- les commissions permanentes obligatoires, dans leur ensemble, ne sont pas fonctionnelles ;
- les marchés passés par cotation le sont par des comités de dépouillement présidés par le Maire alors que, suivant l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2/016/C-TOF/SG du 15 juin 2012 portant nomination des membres du comité d'approvisionnement, il existe un comité d'approvisionnement chargé des marchés publics de montants inférieurs aux seuils de passation des marchés ;
- certaines dispositions de la loi 2009-002 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et du manuel de procédures de FADeC ne sont pas respectées ;
- les marchés/contrats s'exécutent avec de grands retards ;
- les délais légaux de mandatement et de paiement ne sont pas toujours respectés ;
- les situations périodiques et l'état de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC ne sont pas produits ;
- des dépassements budgétaires sont observés sur certaines réalisations alors que les contrats y relatifs ne sont pas des contrats pluriannuels.

Eu égard à ce qui précède et compte tenu du fait que le niveau d'exécution financière des ressources de transfert présenté à travers les tableaux financiers

de suivi du FADeC produits par la commune ne reflète pas la réalité, la commission ne peut donner une opinion définitive par rapport à la gestion des ressources financières transférées à la commune en 2013.

Cotonou, le 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

La Présidente,

Barthélemy HOUSSOU

Adrienne CHIDIKOFAN

