

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

MINISTERE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

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 TORI-BOSSITO**

SEPTEMBRE 2014

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**



## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION .....</b>	<b>7</b>
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE GESTION 2013 ..	7
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD .....	8
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE .....	12
<b>2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL .....</b>	<b>13</b>
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	13
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	13
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE .....	14
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX .....	15
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES.....	16
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF- .....	17
2.7 REDDITION DE COMPTE .....	18
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	19
<b>3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>21</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	22
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	22
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics .....	23
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics .....	23
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	24
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	25
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	26
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle .....	27
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....	27
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	27
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....	28
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....	28
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	29
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	29
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES .....	30
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	30
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. ....	30
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	31
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	32
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	32
<b>4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION .....</b>	<b>33</b>
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	33
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation .....	33
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses.....	33
4.1.3 Tenue correcte des registres .....	34

4.1.4	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....	34
4.1.5	Niveau de consommation des ressources .....	35
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....	35
4.2	<b>AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR) .....</b>	<b>36</b>
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation .....	36
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR) .....	37
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR .....	37
4.2.4	Tenue correcte des registres .....	38
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	38
4.2.6	Archivage des documents.....	39
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels .....	40
<b>5</b>	<b>QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....</b>	<b>41</b>
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	41
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	41
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	41
5.2.2	Constat de visite .....	41
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	42
<b>6</b>	<b>OPINIONS DES AUDITEURS .....</b>	<b>43</b>
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION .....	43
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES .....	43
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP .....	43
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	43
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne .....	43
6.2.4	Passation des marchés publics .....	44
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	44
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION.....	44
6.3.1	Profitabilité aux populations .....	44
6.3.2	Efficacité et efficacité et pérennité des réalisations.....	45
<b>7</b>	<b>NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>46</b>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>54</b>

## **Liste des sigles**

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

**Fiche d'identification de la commune**

<b>N°</b>	<b>DESIGNATION</b>	<b>DONNEES</b>
<b>1</b>	<b>SITUATION PHYSIQUE</b>	
	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	328 km2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	57.445 hbts
	Pauvreté monétaire (INSAE)	0,111
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	0,107
<b>2</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	
	Nombre d'arrondissements	06
	Nombre de quartiers / villages	58
	Nombre de conseillers	13
	Chef lieu de la commune	Tori-Bossito
<b>3</b>	<b>Contacts</b>	
	Contacts (fixe) :	-
	Email de la commune :	-

## INTRODUCTION

---

### GENERALITES SUR LE FADeC

Texte unique à mettre dans tous les rapports.

A rédiger par le SP CONAFIL et à remettre aux inspecteurs lors de la rédaction des rapports.

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

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

De manière spécifique, le contrôle vise à :

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

### METHODOLOGIE

Texte unique à mettre dans tous les rapports.

A rédiger par le SP CONAFIL et à remettre aux inspecteurs lors de la rédaction des rapports.

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Crédits reportés*	Budget 2013	15.450.358		
04/03/2013	Transfert de la 1 <sup>ère</sup> tranche (30%) FADeC investissement non affecté	BTR n°020	40.709.478	MDGLAAT	
10/04/2013	FADeC affecté (BN)	BTR n°48	14.110.000	MEMP	
10/05/2013	FADeC affecté (PPEA-PHAC)	BTR n°71	25.000.000	MS	
03/06/2013	FADeC affecté (BN)	BTR n° 93	36.407.000	MEMP	
04/06/2013	Transfert de la 2 <sup>ème</sup> tranche (40%) FADeC investissement non affecté	BTR n° 99	50.279.304	MDGLAAT	
02/07/2013	FADeC affecté (PPEA)	BTR n°s 112 et 117	30.227.750	MERMPEDER	
29/10/2013	FADeC non affecté PSDCC (Commune)	BTR n°200	21.928.097	MDGLAAT	
07/11/2013	Transfert de la 3 <sup>ème</sup> tranche (30%) FADeC investissement non affecté	BTR n°206	37.709.479	MDGLAAT	
27/12/2013	FADeC non affecté PSDCC (Communauté)	BTR n°175	60.000.000	MDGLAAT	
<b>TOTAL</b>			<b>331.821.466</b>		

**Source :** Tableaux de suivi remplis par la commune

#### **Norme :**

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

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

**Constat :**

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouvert par la commune s'élèvent à 331.821.466 F CFA dont 316.371.108 de nouvelles dotations et 15.450.358 de reports de crédits.

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

En effet, les ressources FADeC non affecté investissement annoncées qui s'élèvent à 230.801.977 FCFA se décomposent comme suit :

- Investissements directs : 125.873.880 ;
- PMIL : 20.000.000 ;
- Développement Institutionnel des Communes (DIC) : 3.000.0000 ;
- PSDCC Infrastructures communales : 21.928.097 ;
- PSDCC Infrastructures communautaires : 60.000.000.

Prévu donc pour un montant de 230.801.977 au titre de 2013, le FADeC non affecté Investissements reçu est de 230.626.358 dont 20.000.000 reçus le 31 janvier 2014 par BTR n°183. Il se dégage une différence de 175.619 FCFA, soit 0,08%, non encore parvenu à la commune. Elle concerne les investissements directs et est très négligeable.

**Risque :**

Non consommation à bonne date de la totalité des ressources mises à disposition.

**Recommandation :**

Le MDGLAAT doit instruire ses services compétents, notamment, la CONAFIL et la DRFM de son département, aux fins de l'accomplissement à bonne date des tâches qui leur incombent dans le processus de mise à disposition totale des ressources FADeC.

**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	21	100
PAI, PAD ou PAC/Budget	20	95
Budget	21	100
NON	0	0
<b>Totaux</b>		

**Source :** Tableaux de suivi remplis par la commune

**Norme :**

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

**Constat :**

Les investissements réalisés dans le cadre du budget 2013 de la commune de Tori-Bossito ne sont pas tous (contenus) compatibles avec le programme annuel d'investissement dont le contenu découle effectivement du programme de développement de la commune. 95% des projets figurent dans le PAI/Budget.

Il n'existe pas une cohérence des montants de ces projets dans ces différents documents de planification.

La commune ne dispose pas d'un Plan Annuel de Développement (PAD).

**Risque :**

Difficulté d'exécuter correctement les activités programmées.

**Recommandations :**

Le Maire devra :

- veiller à ce que le Plan Annuel d'Investissement (PAI) soit en cohérence en termes de projets et de coûts avec le budget d'investissement ;
- élaborer au début de chaque année le Plan Annuel de Développement.

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	21	100
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0
Autres	0	0
<b>Totaux</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

*Source : Tableaux de suivi remplis par la commune*

**Norme :**

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

**Constat :**

100% des marchés exécutés sur les ressources FADeC 2013 ont été réalisés par maîtrise d'ouvrage communal.

**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	0	0
Réception provisoire	11	52
Réception définitive	10	48
Travaux abandonnés	0	0
<b>TOTAUX</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

**Source** : Tableaux de suivi remplis par la commune

Concernant le niveau d'avancement des réalisations, on peut noter :

- Aucune procédure de passation de marché n'est en cours.
- Aucun marché n'est en cours d'exécution.
- 52% des marchés ont connu une réception provisoire.
- 48% des marchés ont connu une réception définitive.
- Aucun marché n'est abandonné.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	3	14
Educ.sec.techn & profess,	0	0
Santé	0	0
Voirie urbaine	0	0
Pistes rurales	1	5
Eau potable & Energie	3	14
Culture et loisirs	0	0
Jeunesse et Sport	0	0
Communic. & NTIC	0	0
Environn., changement climat.	0	0
Administration Locale	9	43
Equipement marchands	0	0
Urban.& aménagement	0	0
Agric., élev. et pêche & Dévelp. rural	0	0
Hygiène, assain. De base	5	24
Autres (Protection sociale, ...)	0	0
<b>Totaux</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

**Source** : Tableaux de suivi remplis par la commune

Les cinq premiers secteurs dans lesquels la commune de Tori-Bossito a investi sont :

- l'administration locale : 43% des projets
- l'hygiène, l'assainissement de base : 24%
- l'éducation maternelle et primaire: 14%
- l'eau potable et l'énergie : 14%
- les pistes rurales : 5%.

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

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

Nature	Nombre de projet	%
Construction	8	38
Construction et équipement	1	4
Aménagement, Réhabilitation/réfection	2	10
Etudes	2	10
Suivi / contrôles	0	0
Equipement	8	38
Entretien courant (fonctionnement)	0	0
Autres fonctionnements	0	0
<b>Totaux</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

*Source :* Tableaux de suivi remplis par la commune

Les cinq premières natures des réalisations effectuées par la commune de Tori-Bossito en 2013 :

- construction : 38%
- équipement : 38%
- aménagement, réhabilitation et réfection : 10%
- études : 10%
- construction et équipement : 4%

Il apparaît que les constructions et l'équipement constituent la première nature des réalisations effectuées. Viennent ensuite l'aménagement, la réhabilitation/réfection, les études et enfin les constructions et équipement.

### 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 <i>(FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exe</i>	OBSERVATIONS
	Néant			
	<b>TOTAUX</b>			

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Aucune réalisation n'est inéligible.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

## 2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

---

### 2.1 RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

#### **Norme :**

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

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

#### **Constat :**

- Le Conseil Communal de Tori-Bossito a tenu au cours de l'année 2013 les quatre sessions ordinaires obligatoires et à bonne date.
- Ces sessions sont sanctionnées par des comptes rendus et PV de délibération.
- La liste de présence des conseillers est jointe aux comptes rendus des sessions.
- Il n'existe pas de liste d'absence des conseillers.
- Les délais de convocation sont respectés.
- Il n'existe pas un registre administratif dans lequel sont mentionnées les convocations.

#### **Risque :**

Perte d'informations.

#### **Recommandations :**

Le Maire devra instruire le Secrétaire Général aux fins de :

- l'établissement de la liste d'absence des conseillers aux sessions ;
- l'ouverture et de la bonne tenue d'un registre administratif spécifique pour les convocations.

### 2.2 AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION

#### **Norme :**

*« Le secrétaire de séance dresse un procès-verbal et/ou un compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions signé du Maire et du secrétaire de séance est*

*affiché à la mairie ainsi qu'un relevé des absences. Toute personne a le droit de consulter sur place les procès-verbaux des délibérations (publiques) et travaux du conseil communal et en prendre copie à ses frais ». (Articles 33 et 34 de la loi n° 97-029 et celles des articles 22 et 23 du décret n° 2001-414)*

**Constat :**

- Il existe un tableau d'affichage qui n'est pas vide ; il comporte les comptes rendus des sessions du conseil communal de 2014 et non le compte rendu, le PV de délibération de la dernière session de 2013.
- Il n'existe pas un relevé des absences. Le point des absences est fait dans le compte rendu de session.
- Les représentants de la société civile (ALCRER, MAEP) et les chefs de village participent de temps en temps aux sessions du conseil communal ; ils sont invités par voie de crieurs publics.
- Selon les déclarations reçues, seules les associations de la société civile demandent copie des PV des délibérations, mais la commission ne dispose d'aucune preuve de ces demandes.

**Risques:**

- Sous information des citoyens.
- Manque d'intérêt des citoyens pour la gestion des affaires publiques.

**Recommandations :**

Le Maire, Président du CC devra instruire le SG aux fins de :

- faire confectionner un grand tableau d'affichage pouvant contenir beaucoup d'informations ;
- établir et afficher à la Mairie le relevé des absences des conseillers à chaque séance du conseil communal ;
- faire instituer un registre à émarger à l'occasion de la remise des PV de délibération.
- faire délivrer quittance par les services financiers pour tout paiement effectué pour l'obtention de PV de délibération.

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

- Il existe trois (03) comptes rendus du Maire au CC sur ses activités à travers un rapport écrit.
- Ces rapports d'activité ne sont pas adressés à l'autorité de tutelle.
- Il existe dans l'ordre du jour un point réservé au compte rendu du maire sur les activités menées entre deux sessions.
- Le Préfet est destinataire des délibérations du conseil communal.

**Risque :**

Sous information et dissimulation d'informations à l'autorité de tutelle.

**Recommandation :**

Le Maire devra rendre compte régulièrement de ses activités à l'autorité de tutelle.

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

**Norme :**

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

**Constat :**

- Le SG tient tous les lundis des réunions périodiques avec les Chefs de service, mais elles ne sont pas sanctionnées par des comptes rendus.
- Il participe à la préparation et à l'élaboration du budget communal mais pas à son exécution ; tout ce qui concerne les mandats relève de l'ordonnateur et du comptable.
- Concernant les affaires domaniales, le SG est impliqué dans le traitement de certains dossiers introduits par les usagers, notamment les dossiers

de réclamation et plaintes diverses. Les questions de lotissement, de délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles sont réglées par le Service des Affaires Domaniales et le Maire.

- Il assure le secrétariat des réunions du conseil communal et de municipalité.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

Le Maire devra :

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

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

**Norme :**

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

**Constat :**

Les commissions permanentes obligatoires existent et sont mises en place le vendredi 27 juin 2008 lors de la deuxième session ordinaire du conseil communal.

- Mais, l'arrêté N°2/22/036/M-TB/SG/SAG portant création, composition et fonctionnement des commissions permanentes a été pris le 03 octobre 2013. Il s'agit d'un arrêté de régularisation.
- Ces commissions ne sont pas fonctionnelles ; la commission n'a reçu aucune preuve de leur fonctionnement.

**Risque :**

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

**Recommandations :**

- Le Maire devra inviter les présidents des commissions permanentes à faire fonctionner leurs organes.

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

**Constat :**

Le budget primitif de l'année 2013 a été adopté par le Conseil Communal à la troisième session ordinaire tenue le 30 novembre 2012 et transmis à l'autorité de tutelle le 12 décembre 2012. Pas de retard.

- Le collectif budgétaire de l'année 2013 a été adopté par le Conseil Communal à la session extraordinaire tenue le 09 septembre 2013 et transmis à l'autorité de tutelle le 07 octobre 2013. Pas de retard.

- Le compte administratif, gestion 2013, a été adopté le 27 mai 2014 et transmis à l'autorité de tutelle le 14 juillet 2014. Pas de retard.
- Le compte administratif, gestion 2013, n'a pas été encore approuvé par l'autorité de tutelle au moment du passage de la commission d'audit car la version corrigée dudit compte lui a été transmise le 27 août 2014.

**Risque :**

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

**Recommandation :**

Le Maire devra instruire le Chef du service des Affaires Financières afin qu'il fasse diligences à l'avenir aux corrections à apporter aux documents financiers et comptables en vue de leur approbation par l'autorité de tutelle dans les délais réglementaires.

## **2.7 REDDITION DE COMPTE**

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Il existe un Service chargé de l'Information et de la Documentation appelé Service de l'Information, de la Communication, des Archives, de la Documentation, mais la commune ne dispose pas d'une salle de documentation.

**Risques :**

- Sous information du public sur la commune.
- Méconnaissance de la commune par le public.

**Recommandation :**

- Le Maire devra prévoir dans le prochain budget la construction d'une salle de documentation.

**Bonnes pratiques :**

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

**Constat :**

- Le Maire a organisé une séance de reddition de compte le 05 décembre 2013.
- Cette séance est sanctionnée par un PV.
- La liste de présence est établie et jointe au PV.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

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

### **Constat :**

La Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) est créée par arrêté n°2/22/CO/003/M-TB/SG/SAG/SAF du 09 février 2012 ;

- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) a été mise en place par arrêté N°2/22/001/M-TB/SG/SAG du 09 janvier 2013 ;
- le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (S/PRMP) n'existe pas. En lieu et place, c'est le Secrétariat de la CPMP qui est créé par arrêté N°2/22/019/M-TB/SG/SAG du 10 avril 2013 ;
- Il n'existe pas de juriste et de spécialiste en marchés publics dans la commune pour animer le S/PRMP et la CPMP, ce qui est contraire à la loi ;
- La CPMP et la CCMP sont fonctionnelles.

### **Risques:**

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

### **Recommandations :**

Le Maire devra :

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

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION *
1	Travaux d'entretien de deux modules de trois salles de classe + bureau et magasin dans les EPP AVAME/A et Tori-Bossito/A dans la commune de Tori-Bossito.	7 342 517	FADeC affecté MEMP	Appel d'Offres restreint	Enseignement Maternel et Primaire	Mis en service
2	Acquisition des matériels de bureau pour le compte de la Mairie de Tori-Bossito.	2 873 300	FADeC non affecté	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Réception définitive
3	Travaux de réfection de la salle de conférence de la Mairie de Tori-Bossito.	14 345 017	FADeC non affecté	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Mis en service
4	Travaux de réalisation de cinq forages équipés de pompes à motricité humaine dans la commune de Tori-Bossito.	22 480 000	FADeC affecté PPEA	Appel d'Offres ouvert	Eau	Mis en service
5	Recrutement d'une ONG pour les activités d'intermédiation dans le cadre du PPEA 2.	5 150 000	FADeC affecté PPEA	Cotation	Eau	Réception définitive
6	Travaux de construction d'un module de trois salles de classe à l'EPP KETESSA dans la commune de Tori-Bossito.	25 681 446	FADeC non affecté	Appel d'Offres ouvert	Enseignement Maternel et Primaire	Réception provisoire
7	Fourniture, pose et accessoires des panneaux solaires pour l'arrondissement de Tori-Cada dans la commune de Tori-Bossito.	1 998 566	Fonds propres	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Réception définitive
8	Travaux de construction d'un module de latrines à quatre cabines dans l'enceinte de la Mairie de Tori-Bossito.	2 314 753	FADeC non affecté	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Réception provisoire
9	Acquisition d'armoires métalliques pour le compte de la Mairie de Tori-Bossito.	3 097 500	FADeC non affecté	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Réception définitive
10	Etudes d'implantation et de contrôle de cinq forages équipés de pompes à motricité humaine dans la commune de Tori-Bossito.	2 475 000	FADeC affecté PPEA	Cotation	Eau	Réception provisoire

11	Travaux de construction des modules de latrines dans les EPP, EM et Centres de santé de Tori-Bossito.	7 057 978	FADeC affecté PPEA	Appel d'Offres restreint	Assainissement	Réception provisoire
12	Acquisition des matériels informatiques pour le compte de la Mairie de Tori-Bossito.	2 986 000	FADeC non affecté	Appel d'Offres restreint	Administration Locale	Réception définitive
13	Travaux de construction des bureaux de l'arrondissement de Tori-Gare dans la commune de Tori-Bossito.	43 425 558	FADeC non affecté	Appel d'Offres ouvert	Administration Locale	Réception provisoire
14	Acquisition de mobiliers scolaires au profit des EPP et EP de la commune de Tori-Bossito	7 035 750	FADeC affecté MEMP	Appel d'Offres restreint	Enseignement Maternel et Primaire	Réception définitive
15	Travaux de construction des modules de latrines dans les EPP, EM et Centres de santé de Tori-Bossito.	6 057 396	FADeC affecté PPEA	Appel d'Offres restreint	Assainissement	Réception provisoire

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

Quinze (15) projets réalisés dans la commune de Tori-Bossito sur vingt et un (22) au total sont retenus pour l'échantillon, soit un taux de 71,43%.

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

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

##### **Norme :**

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

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

##### **Constat :**

Au niveau de la commune de Tori-Bossito, le modèle de plan prévisionnel de passation des marchés publics est celui de l'ARMP ; il a été révisé au cours de l'exercice 2013, consécutivement à l'adoption du budget remanié de la commune.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

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

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

**Constat** :

Les seuils fixés par la réglementation sont respectés par la PRMP, en ce qui concerne les projets contenus dans l'échantillon du tableau numéro 8.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

- *200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux*
- *80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services*
- *60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants*
- *40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.*

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

**Constat :**

- aucun marché relatif aux projets de l'échantillon n'a été transmis à la DNCMP, parce que n'entrant pas dans la sphère de compétence de contrôle a priori de celle-ci ;
- les dossiers de PM de l'échantillon sont transmis par écrit à la CCMP ;
- la CCPM émet également son avis écrit sur lesdits dossiers à l'attention de la PRMP ;
- il n'existe, par contre, pas de rapport de la PRMP.

**Risque :**

**Recommandation :**

Il est souhaitable que la PRMP élabore un rapport.

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Dans l'échantillon examiné par les auditeurs, il n'y a aucun marché 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 au lieu, à la date et à l'heure fixée dans le dossier d'appel d'offres, en présence des candidats ou de leurs représentants qui souhaitent être présents, ainsi qu'en présence d'un observateur indépendant.*

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

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

#### **Constat** :

- la commune a élaboré son plan prévisionnel de PMP et l'a transmis à la DNCMP par le bordereau d'envoi N° 2/22/167/M-TB/SG/SAG/ST/2013 en date du 21 février 2013 déchargé à la DNCMP le 25 février 2013 ;
- le plan prévisionnel annuel de passation des marchés est affiché par l'autorité contractante à la mairie en début d'exercice budgétaire; les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entend passer ne sont pas portées à la connaissance du public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des marchés ;
- les avis d'appel d'offres sont publiés dans le journal de la DNCMP et dans le quotidien « La Nation » ;
- les séances d'ouverture de plis sont publiques ; les procès-verbaux d'ouverture ainsi que la liste de présence des soumissionnaires existent;
- il n'y a jamais eu de changement d'heure et de date d'ouverture de plis ;
- à la place du procès-verbal d'attribution provisoire, la PRMP élabore et affiche une notification d'attribution ;

- les rejets sont également notifiés par écrit aux soumissionnaires non retenus et affichés.

**Risque :**

**Recommandation :**

Il est recommandé que la mairie publie un avis général de passation des marchés.

### **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.*

**Constat :** Aucune procédure n'a dépassé le délai de 90 jours entre le dépôt des offres et la signature du marché.

**Risque :**

**Recommandation :**

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

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Tous les marchés figurant dans l'échantillon et dont le montant est égal ou supérieur à quinze millions (15 000 000) F CFA HT sont systématiquement transmis à l'autorité de tutelle ; trois marchés, l'occurrence les numéros 4, 6 et 13, sont ainsi concernés par cette norme.

**Risque :** néant.

**Recommandation :** néant.

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

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

**Norme :**

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

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

**Constat** :

En 2013, tous les éléments listés ont été respectés en ce qui concerne les appels d'offres ouverts ; mais, pour les appels d'offres restreints, il n'a pas été exigé de caution de soumission.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Hormis le cahier des clauses environnementales qui n'est pas renseigné par l'ARMP elle-même et donc inutilisable, les éléments contenus dans les DAO relatifs aux projets de l'échantillon sont conformes aux modèles de l'ARMP qui servent de support à l'élaboration des DAO de chaque projet de la commune.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

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

**Constat** :

Pour tous les projets figurant dans l'échantillon, les documents et pièces éliminatoires des soumissionnaires dans le DAO ont été comparés au contenu

des procès-verbaux et du tableau d'ouverture des offres et d'analyse de la décision des offres à évaluer ; les auditeurs concluent, à l'issue de l'examen de ces pièces, que les procès-verbaux sont conformes à la norme prévue dans ce cas.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

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

**Constat** :

Pour les projets de l'échantillon analysés par les auditeurs, il apparaît que les critères d'évaluation et de ventilation des notes des offres prévues par le DAO sont respectés et appliqués ; aucune irrégularité n'est, par conséquent, détectée sur ce point.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

*Le PV d'attribution provisoire de marchés mentionne : le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet et, le cas échéant, les motifs de rejet des offres jugées anormalement basses, les éléments de marché (objet, prix, délais, part en sous-traitance, variantes prises en compte), le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre, indication des circonstances qui justifient le non recours à l'appel d'offre ouvert (AO restreint, AO en deux étapes, entente directe ou gré à gré, ... (Cf. article 84 du CPMDSP).*

**Constat** :

La CCPM établit le PV d'ouverture, le rapport d'évaluation et d'analyse des offres, les notifications, rejets et attribution de marchés, mais pas de PV d'attribution qui est une notion inconnue sur place et dont l'évocation a surpris le CST qui en ignore l'existence ; selon lui, cet élément ne figure pas dans les modèles fournis par l'ARMP.

**Risque** :

**Recommandation** :

Il est souhaitable que la CCMP établisse le PV d'attribution de marché.

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

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Tous les marchés sont surtout enregistrés à la Direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre de la Direction Générale des Impôts et des Domaines à Cotonou.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

*Suivant le point 5.2 du MdP du FADeC, conformément aux termes du contrat/marchés, le fournisseur ou l'entrepreneur établit et adresse au Maire, en plusieurs exemplaires, une facture ou un mémoire ou un décompte accompagné des pièces justificatives ci-après :*

*contrat de marché dûment signé, approuvé et enregistré aux impôts et domaines, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception.*

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

**Constat :**

Les liasses de justification des réalisations des projets de l'échantillon comportent les pièces nécessaires (contrat de marché dûment signé, approuvé et enregistré aux impôts et domaines, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception et autres) ; les services et/ou PV joints au règlement des décomptes sont certifiés, selon la forme requise, par le CST pour les marchés de travaux et accessoirement, pour certains marchés de fournitures et par le CSAF.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme :**

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

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

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

**Constat :**

Pour les travaux de forages de puits équipés de pompe à motricité humaine, la mairie a fait recours à un bureau d'études ; mais, pour les travaux concernant les ouvrages standards, c'est le ST de la mairie qui est compétent.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Toutes les entreprises ayant effectué les travaux de l'échantillon sont restées dans les délais contractuels ; aucun cas de retard n'a, par conséquent, été noté.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

**Norme** :

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

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

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

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

**Constat** :

Il n'y a eu aucun avenant sur les réalisations de l'échantillon au titre de la gestion 2013.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

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

---

### 4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

#### 4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

**Norme :**

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

**Constat :**

Le CSAF était absent, pour des raisons d'ordre académique, de la mairie lors du passage des auditeurs qui n'ont pas eu accès à ses documents comptables.

**Risque :**

**Recommandation :**

#### 4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

**Norme :**

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

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

**Constat :**

Le CSAF était absent, pour des raisons d'ordre académique, de la mairie lors du passage des auditeurs qui n'ont pas eu accès à ses documents comptables.

**Risque :**

**Recommandation :**

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Le CSAF était absent, pour des raisons d'ordre académique, de la mairie lors du passage des auditeurs qui n'ont pas eu accès à ses documents comptables.

**Risque** :

**Recommandation** :

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

**Norme** :

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

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

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

**Constat** :

Le CSAF était absent, pour des raisons d'ordre académique, de la mairie lors du passage des auditeurs qui n'ont pas eu accès à ses documents comptables.

**Risque** :

**Recommandation** :

#### 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
<b>TOTAL</b>	331 821 466	271 821 466	134 267 566	192 348 531	192 348 531
<b>SOLDES/RESTES</b>		60 000 000	137 553 900	58 080 965	-
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base total des ressources de transferts)		81,92%	40,46%	57,97%	57,97%
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base transferts reçus)			49,40%	70,76%	70,76%

Source : Extrait des données de la commune

#### **Constat :**

Les montants du tableau ci-dessus, fournis par la mairie, sont soit erronés ou traduisent des erreurs de gestion graves, du côté de l'ordonnateur que du comptable. L'absence du CSAF a rendu impossible la vérification de ces chiffres.

#### **Risque :**

#### **Recommandation :**

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

#### **Norme :**

Suivant le point 6.3 du MdP du FADeC, le Maire établit le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Ce point conformément au guide à l'usage du Maire intègre : la situation des engagements, le tableau des ressources et emplois, l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées en fin d'année, l'état des dettes envers les prestataires, l'état des créances sur les prestataires (avances et acomptes versées sur marchés et niveau de remboursement).

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

**Constat :**

Le CSAF était absent, pour des raisons d'ordre académique, de la mairie lors du passage des auditeurs qui n'ont pas eu accès à ses documents comptables.

**Risque :**

**Recommandation :**

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

**4.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation**

**Norme :**

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

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

**Constat :**

La preuve du transfert par la recette des Finances de l'Atlantique à la recette-perception des ressources annoncées (BTR) existe au niveau du receveur-percepteur ; il n'y a pas d'écart entre les montants annoncés en début de gestion et les montants effectivement transférés à la commune ; mais, la recette-perception ne tient aucun registre FADeC dans lequel figurent les montants avec les références (n° BTR et dates) ; à la réception des BTR, celle-ci effectue la prise en charge dans l'ordinateur et notifie à l'ordonnateur, la mise à disposition des crédits .

**Risque :**

Non traçabilité des fonds FADeC

**Recommandation :**

Il est recommandé que la recette-perception tienne le registre FADeC.

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Le receveur-percepteur photocopie les BTR et établit un certificat de recettes et les envoie au maire.

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

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

- 1<sup>ère</sup> tranche : 15 mars N
- 2<sup>ème</sup> tranche : 15 juin N et
- 3<sup>ème</sup> tranche : 15 octobre N.

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

**Constat** :

Pour le FADeC non affecté Investissement :

- la 1<sup>ère</sup> tranche des ressources est mise en place au niveau du Receveur-Percepteur le 04 mars 2013 ;
- la 2<sup>ème</sup> tranche, le 04 juin 2013 et;
- la 3<sup>ème</sup> tranche, le 07 novembre 2013, soit avec vingt et un jours de différé.

En ce qui concerne les ressources affectées des ministères sectoriels (date butoir 15 avril) , nous notons qu'elles ont été mises en place :

- MEMP : 03 juin 2013 ; donc avec 38 jours de retard
- PPEA-Santé : 10 mai 2013 ; 25 jours de retard
- Ministère en charge de l'Energie : 02 juillet 2013 67 jours de retard

**Risque** :

Faible consommation des ressources mises à disposition

**Recommandation** :

La CONAFIL devrait veiller à ce que les ministères sectoriels établissent à temps les mandats de transfert et suivre l'exécution des mandats auprès du Trésor.

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

**Norme** :

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

**Constat** :

Il n'existe pas, comme annoncé plus haut, de registre auxiliaire FADeC ; le RP tient à son niveau, une situation de ces ressources dans l'ordinateur, ce qui n'est pas conforme à la norme précitée.

**Risque** :

**Recommandation** :

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

**Norme** :

*Les mandats émis par le maire et appuyés des pièces justificatives sont reçus par le Receveur Percepteur suite à une transmission formelle de l'ordonnateur. Il peut alors procéder, aux divers contrôles de régularité qu'impose sa responsabilité personnelle et pécuniaire (article 48 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en RB). Lesdits contrôles sont ceux prévus par les dispositions du décret N° 2001-039 du 15.02.2001 portant règlement général sur la comptabilité publique. Au cours des contrôles qu'il effectue, le Receveur-Percepteur n'a pas à apprécier l'opportunité des décisions du Maire (article 48 de la loi sus visé). Son rôle est un contrôle formel de régularité.*

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

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

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

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

**Constat** :

Les mandats établis par l'ordonnateur sont transmis au RP par bordereau ; les différents contrôles de régularité énumérés ci-dessus sont toujours effectués par le RP sur tous les mandats émanant de l'ordonnateur ; sur tous les mandats que le RP met en paiement est apposée la mention "vu bon à payer" et ils sont inscrits dans ses livres journaux ; toutefois, il n'y a pas eu de cas de rejet de mandat par le RP et donc pas de motivation de rejet de sa part.

**Risque** : néant.

**Recommandation** : néant.

#### **4.2.6 Archivage des documents**

**Norme** :

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

**Constat** :

Les documents sont bien rangés dans des armoires métalliques fournies par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et la mairie de Tori-Bossito ; l'archivage est manuel ; la RP utilise actuellement le logiciel W-money.

**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.*

**Constat :**

En 2013, la RP établissait la situation de disponibilité, mais pas le relevé du compte FADeC ; il ne contresignait pas avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC ; il ne produisait ni ne transmettait la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes.

**Risque :** néant.

**Recommandation :**

Il est recommandé que la RP :

- contresigne avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC ;
- produise et transmette la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes.

## 5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

---

### 5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

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

#### 5.2.1 Contrôle périodique des travaux

**Norme** :

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

**Constat** .

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

**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.*

**Constat** :

La commission n'a pas constaté de malfaçons visibles/remarquables sur les ouvrages réceptionnés.

**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.*

#### **Constat** :

Sur les réalisations réceptionnées provisoirement, visitées par la commission, seule une n'est pas identifiée FADeC. Il s'agit des travaux de réfection de la salle de conférence de la mairie de Tori-Bossito.

#### **Risque** :

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

#### **Recommandation** :

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

## 6 OPINIONS DES AUDITEURS

---

### 6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

#### **Opinion :**

L'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune de Tori-Bossito a montré que toutes les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 ne sont pas prises en compte dans le budget communal et le PAI 2013. En effet, les vingt et une (21) réalisations effectuées figurent toutes dans le Budget et seule une (01) n'est pas prise en compte dans le PAI.

### 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 :**

Ce n'est pas la question.

Le CSAF n'étant pas présent, l'équipe d'audit n'a pas pu exploiter ses données et ne les a donc pas comparées à celles du RP.

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

#### **Opinion :**

Il ressort des investigations de notre commission ce qui suit :

- l'ensemble des ressources de la commune de Tori-Bossito à savoir les crédits reportés et les nouvelles dotations sont budgétisées ;
- le tableau n°2 présente la situation réelle des ressources et des emplois de la commune de Tori-Bossito.

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

#### **Opinion :**

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

- Il n'existe pas un manuel de procédures administratives et financières propre à la commune de Tori-Bossito ;
- le Secrétaire Général ne coordonne pas tous les services communaux : le Service des Affaires Financières lui échappe, en ce qui concerne l'exécution du budget ; il en est de même pour le Service des Affaires Domaniales,

- s'agissant des questions de lotissement, de délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles ;
- en dehors des délibérations du Conseil Communal et des rapports d'activité, le Maire ne transmet pas systématiquement les actes de gestion à l'autorité de tutelle ;
  - les commissions permanentes ne sont pas fonctionnelles.

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

##### **Opinion :**

Si l'on ne prend en compte que les éléments de passation des MP obtenus auprès du CST, l'on peut affirmer que ceux-ci sont exécutés conformément à la réglementation en vigueur au Bénin.

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

##### **Opinion :**

Les éléments fournis par le R-P et sa disponibilité à mettre en paiement les mandats émis par l'ordonnateur montrent que les dépenses se sont faites en toute régularité.

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

#### **6.3.1 Profitabilité aux populations**

##### **Opinion :**

Bien que l'administration locale soit le premier secteur dans lequel la commune de Tori-Bossito a investi, les autres réalisations portent entre autres sur la construction d'un module de classes dans une EPP, les travaux d'entretien de modules de classes plus bureau et magasin dans les EPP, la construction des cabines de latrines dans les EPP et Centre de Santé, les travaux de réalisation de forages équipés de pompes motrices humaines, la fourniture, la pose et les accessoires des panneaux solaires, les travaux d'ouverture et de reprofilage de voies.

Il est donc évident que ces réalisations profitent aux populations et aient un impact sur les conditions de vie des populations. Néanmoins, il serait souhaitable qu'à l'avenir l'administration locale ne soit pas le premier secteur dans lequel la commune de Tori-Bossito va investir les ressources du FADeC.

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

**Opinion :**

La gestion des ressources publiques communales peut être qualifiée d'efficace **et d'efficente**, mais aucun effort d'entretien du patrimoine n'a été constaté.

## 7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

---

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

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

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

Le tableau ci-après donne l'aperçu de la performance communale sur le fonctionnement de l'administration communale, le fonctionnement des organes élus et les finances locales<sup>1</sup>

---

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

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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
<b>A- Fonctionnalité des organes élus</b>					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins4	6	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.	4	0	- Non fonctionnalité des commissions permanentes obligatoires
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard	6	6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard	4	4	
<b>B- Fonctionnement de l'administration communale</b>					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)	9	6	- Inexistence du S/PRMP
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts <b>et</b> à jour <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registre des engagements (1 point)</li> </ul>		-	- Registres non accessibles à cause de

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registre des mandats (1 point)</li> <li>• Registre du patrimoine (1 point)</li> <li>• Registre auxiliaire FADeC (2 points)</li> </ul>			non disponibilité du C/SAF
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014.
<b>C- Finances Locales<sup>1</sup></b>					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	-23,6 %	0	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	11,38 %	10	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	1,72 %	1,72	Note calculée par la CONAFIL.
<b>Totaux</b>	<b>67</b>			<b>33,72</b>	

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

	<b>Recommandations<sup>2</sup></b>	<b>Degré de mise en œuvre (%)</b>	<b>Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation</b>
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	<b>25%</b>	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune
2-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...	<b>0%</b>	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...
3-	Prendre les mesures en vue de disposer du compte administratif dans les délais légaux	<b>95%</b>	
4-	Organiser et rendre systématique (au moins une fois l'an, les séances de reddition publique des comptes	<b>100%</b>	
5-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC	<b>75%</b>	
6-	Remettre le SG dans la plénitude de ses prérogatives et que celui-ci travaille à asseoir une autorité administrative au sein de l'administration communale	<b>75%</b>	
7-	Améliorer la programmation budgétaire de la Commune et faire en sorte que les investissements budgétisés soient prévus au PAI de l'exercice auquel il se rapporte	<b>60%</b>	

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

	<b>Recommandations<sup>2</sup></b>	<b>Degré de mise en œuvre (%)</b>	<b>Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation</b>
8-	Mettre en place et rendre fonctionnels tous les organes de passation des marchés publics prévus par le nouveau code	100%	
9-	Respecter scrupuleusement les étapes de PMP (publication des avis, respect des dates d'ouverture, notification des résultats aux soumissionnaires, soumission des marchés à l'approbation de la tutelle, enregistrement au domaine...)	100%	
10-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les avis/DAO	95%	
11-	S'approprier les dispositions du code relatives au respect des règles de constitution des garanties et de leur taux (garantie de soumission)	95%	
12-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables	95%	
13-	Faire appliquer obligatoirement la retenue de garantie (si nécessaire)	100%	
14-	Tenir les séances d'ouvertures des offres conformément aux dates indiquées dans le DAO et sont publiques	95%	
15-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes...	85%	

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1	Accomplir à bonne date les tâches qui vous incombent dans le processus de mise à disposition des dotations du PMIL.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CONAFIL</li> <li>- DRFM/MDGLAAT</li> <li>- DGB et DGTCP/MEF</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiller à ce que le Plan Annuel d'Investissement (PAI) soit en cohérence en termes de projets et de coûts avec le budget d'investissement ;</li> <li>- Elaborer au début de chaque année le Plan Annuel de Développement.</li> </ul>	Le Maire
3	Ouvrir et tenir bien un registre administratif spécifique pour les convocations.	Le SG
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire confectionner un grand tableau d'affichage pouvant contenir beaucoup d'informations.</li> <li>- Etablir et afficher à la Mairie le relevé des absences des conseillers à chaque séance du conseil communal.</li> <li>- Exiger aux demandeurs de copie des PV de délibération des écrits à adresser au Maire.</li> <li>- Faire instituer un registre à émarger à l'occasion de la remise des PV de délibération.</li> <li>- Faire délivrer quittance par les services financiers pour tout paiement effectué pour l'obtention de PV de délibération.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Maire, Président du CC</li> <li>- Le SG</li> </ul>
5	Rendre compte régulièrement de ses activités à l'autorité de tutelle.	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instruire le SG à faire sanctionner ses réunions avec les Chefs de service par des PV ou comptes rendus.</li> <li>- Permettre au SG de jouer pleinement son rôle de coordonnateur des services communaux en évitant de signer tout document non revêtu du visa du SG, notamment, les documents relatifs d'une part, à l'exécution du budget (mandats de paiement et autres pièces financières) et d'autre part, à la gestion des affaires domaniales (lotissement, délivrance de certificats administratifs, d'affirmation de ventes de parcelles).</li> </ul>	Le Maire
7	Inviter les présidents des commissions permanentes à faire fonctionner leurs organes.	Le Maire
8	Instruire le Chef du service des Affaires Financières afin qu'il fasse diligences à l'avenir aux corrections à apporter aux documents financiers et comptables en vue de leur approbation par l'autorité de tutelle dans les délais réglementaires.	Le Maire
9	Prévoir dans le prochain budget la construction d'une salle de documentation.	Le Maire
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prévoir le recrutement d'un juriste et d'un spécialiste en marchés publics pour animer le S/PRMP et la CPMP.</li> <li>- Créer le S/PRMP et l'instruire à tenir un fichier des marchés, les PV des réunions ainsi que les registres infalsifiables, cotés et paraphés, et à assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués.</li> </ul>	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
11	Elaborer un rapport d'attribution.	PRMP
12	Porter à la connaissance du public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des les caractéristiques essentielles des marchés qu'entend passer l'autorité contractante.	Maire
13	Etablir le PV d'attribution de marché.	CCMP
14	Tenir le registre FADeC.	R-P
15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contresigner avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC ;</li> <li>- produire et transmettre la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes.</li> </ul>	R-P

## **CONCLUSION**

---

En dehors de la priorité accordée au secteur de l'administration locale, la commission estime que les ressources du FADeC 2013 ont été utilisées à bon escient par la commune de Tori-Bossito. Elles ont permis de réaliser des infrastructures profitables aux populations qui à coup sûr verront leurs conditions de vie s'améliorer. Il y a donc lieu que la commune de Tori-Bossito continue de bénéficier des ressources du FADeC tout en lui demandant d'éviter de prioriser le secteur de l'administration locale.

Cotonou, le 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

**Mamoudou A. BELLO**

**Francis HOGBONOUTO**