

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 ZA-KPOTA**

OCTOBRE 2014

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION .....</b>	<b>9</b>
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE GESTION 2013...	9
1.2 ETAT DES REALISATIONS, DE LEUR PREVISIBILITE ET CONCORDANCE AVEC LE PAI/PAD .....	11
1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE .....	15
<b>2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL .....</b>	<b>16</b>
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL .....	16
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION .....	17
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE .....	17
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX.....	18
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES .....	19
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-.....	20
2.7 REDDITION DE COMPTE .....	21
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	22
<b>3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>24</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	25
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	25
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics .....	26
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics .....	26
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	27
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	28
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	29
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle .....	30
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....	31
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres .....	31
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....	32
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....	32
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	33
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.....	33
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES .....	34
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	34
3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques :.....	34
Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait. ....	34
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre. ....	35
3.2.4 Respect des délais contractuels .....	36
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants .....	37
<b>4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION .....</b>	<b>38</b>
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	38
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation .....	38
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses.....	38
4.1.3 Tenue correcte des registres.....	39
4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....	39

## Audit de la gestion des ressources du FADeC au titre de l'exercice 2013

4.1.5	Niveau de consommation des ressources .....	40
4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....	41
4.2	<b>AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR) .....</b>	<b>42</b>
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation .....	42
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR).....	42
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR .....	43
4.2.4	Tenue correcte des registres .....	43
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC .....	44
4.2.6	Archivage des documents .....	45
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels.....	45
<b>5</b>	<b>QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....</b>	<b>47</b>
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES .....	47
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....	47
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	47
5.2.2	Constat de visite. ....	48
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC .....	49
<b>6</b>	<b>OPINIONS DES AUDITEURS .....</b>	<b>50</b>
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION .....	50
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES.....	50
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP .....	50
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois .....	50
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne.....	50
6.2.4	Passation des marchés publics .....	51
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses .....	51
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION .....	52
6.3.1	Profitabilité aux populations .....	52
6.3.2	Efficacité et efficience et pérennité des réalisations.....	52
<b>7</b>	<b>NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>53</b>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>61</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**

N°	DESIGNATION	DONNEES
<b>1</b>	<b>SITUATION PHYSIQUE</b>	
	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	409
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	132 401 hbts
	Pauvreté monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	46,2 %
	Pauvreté non monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	43,4 %
<b>2</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	
	Nombre d'arrondissements	08
	Nombre de quartiers / villages	56
	Nombre de conseillers	19
	Chef lieu de la commune	Za-Kpota
<b>3</b>	<b>Contacts</b>	
	Contacts (fixe) :	(229) 22-10-03-18/ 22-10-03-81/ 22-10-03-79
	Email de la commune :	Mairiezakpota@gmail.com

## INTRODUCTION

---

En application des dispositions de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, il a été créé par décret n°2008-276 du 19 mai 2008 un mécanisme national de financement du développement des Communes dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

Le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé en août 2014, 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 à la commune de Za-Kpota au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **Président : Monsieur KEMAVO Benjamin, Inspecteur Général des Finances ;**
- **Rapporteur : Monsieur COCOSSOU Gabriel, Administrateur Civil.**

## 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 le mécanisme national de financement des collectivités territoriales décentralisées rendu opérationnel depuis 2008. 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 le période 2013 ;
- 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 les procédures en vigueur.

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) reddition de compte;
- 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.

## **DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a travaillé dans la commune de Za-Kpota du 02 au 11 septembre 2014.

Pour mener à bien sa mission, la Commission d'audit, a :

- collecté des documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;
- organisé des entretiens avec le Maire de la commune et ses collaborateurs, notamment, le Secrétaire Général de la mairie, le Responsable du Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics, le Chef du Service Technique, le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques, le Chef de la Division des Archives et le point focal FADeC;
- organisé des entretiens avec le Receveur-Percepteur, comptable de la commune ;
- dépouillé et analysé les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;

- examiné les documents budgétaires et livres comptables ;
- procédé au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- organisé une séance de restitution des conclusions des travaux à l'intention des membres du conseil communal et des responsables administratifs de la mairie.

Les conclusions des travaux ont été restitué au Secrétaire Général des Départements du Zou et des Collines.

### **Déroulement de la Mission et Difficultés**

La Commission a effectué sa mission au cours de la période du 02 au 11 septembre 2014.

Elle a rencontré quelques difficultés relatives:

- à l'utilisation et à l'exploitation des tableaux, des outils et tableaux numériques de suivi fournis par la CONAFIL, qui ne donnent pas la main totale à l'utilisateur, ni à tous les champs d'exploitation au cours des travaux, et les multiples remises à jour de certains outils et informations par la CONAFIL,
- à la non- appréhension, par les membres des différentes structures locales intervenant dans l'élaboration et la gestion des projets, de l'importance de la planification dans le développement d'une commune,
- à la mauvaise application de certaines dispositions du code des marchés publics.

Les Auditeurs ont pu surmonter ces difficultés grâce à la patience dont ils ont fait preuve, à la disponibilité des autorités, à la mobilisation et à la bonne collaboration des cadres concernés par la mission.

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Report des transferts* (solde au 31/12/12)		107 738 517		
03/01/2013	Ressources PMIL GESTION 2012 ( pris en charge en 2013)	BTR N° 314	21 088 320	MDGLAAT	
04/03/2013	FADeC DIC	BTR N° 37	3 000 000	MDGLAAT	
04/03/2013	Transfert 1ere tranche FADeC INVEST non affecté	BTR N° 37	36 018 972	MDGLAAT	
06/05/2013	Transfert de fonds pour entretien et réparation infrastructures scolaires EMP	BTR N° 109	24 152 000	MEMP	
05/06/2013	Ressources FADeC INVEST pour travaux construction et équipements EPP	BTR N° 132	36 407 000	MEMP	
17/06/2013	Ressources FADeC INVEST non affecté 2ème tranche	BTR N°156	48 025 296	MDGLAAT	
07/08/2013	Transfert de ressources financières du PPEA pour IMS	BTR N°208	5 233 800	MERMPEDER	
26/11/2013	Ressources PSDCC SOUS COMPOSANTE 1.1	BTR N°305	21 814 564	MDGLAAT	
26/11/2013	Ressources FADeC INVEST non affecté 3ème tranche	BTR N°292	36 018 972	MDGLAAT	
<b>TOTAL</b>					

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

**Norme :**

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

**Constats :**

**Tableau 1 bis:** Situation des subventions au titre de l'année 2013

Subvention	Montant annoncé par la CONAFIL	Montant reçu	Observation
FADeC Investissement non affecté	120 063 240	120 063 240	
FADeC Investissement non affecté (DIC)	3 000 000	3 000 000	
FADeC affecté MEMP Investissement	60 559 000	60 559 000	
FADeC affecté PPEA	5 233 800	5 233 800	
FADeC affecté PMIL	0	21 088 320	
FADeC PSDCC Communauté	60 000 000	0	
FADeC PSDCC Commune	21 814 564	21 814 564	
<b>Total</b>	<b>270 670 604</b>	231 758 924	-38 911 680

*Source : Inspecteurs, extrait des tableaux de suivi remplis par la commune*

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la Commune de Za-Kpota s'élèvent à 339 497 441 F dont 231 758 924 F de nouvelles dotations et 107 738 517 F de report de crédits.

Une subvention FADeC PSDCC Communauté de 60 000 000 de francs annoncée par la CONAFIL n'a pas été reçue par la Commune de Za-Kpota.

Par contre elle a reçu une dotation de 21 088 320 F au titre de FADeC affecté PMIL qui n'avait pas été annoncée par la CONAFIL.

Pour les nouvelles dotations 2013 globalement, et pour le FADeC non affecté en particulier qui s'élève à 165 966 124 F ( le FADeC affecté se chiffrant à 65 792 800 F ), les chiffres de la CONAFIL et ceux de la Commune sont concordants.

**Risque :** Néant.

**Recommandations :** Néant.

## 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	31	77,50%
PAI, PAD ou PAC/Budget	9	22,50%
Budget	0	0,00%
NON	0	0,00%
<b>Totaux</b>	<b>40</b>	<b>100,00%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

### **Norme :**

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

### **Constats :**

A Za-Kpota le tableau n°2 révèle que sur les 40 prévisions d'investissements de 2013, 9 seulement ont été prévues à la fois au PDC, au PAI et inscrits au budget. Elles concordent donc bien avec ces documents de planification et jouissent de ce fait de la meilleure prévisibilité.

Quant aux trente et une(31) autres réalisations qui n'ont été prévues qu'au PDC et au budget, elles jouissent d'une prévisibilité moindre et ne sauraient concorder avec un PAI qui ne les a pas prévues.

### **Risques :**

La faible déclinaison du PDC en PAI, PAC ou PAD etc..., risque d'engendrer pour la commune la faiblesse du contrôle interne, une sécurisation insuffisante des fonds transférés.

### **Recommandations :**

Exiger des Autorités de l'Administration Locale la planification obligatoire et rigoureuse à court, moyen et même à long terme de toutes leurs actions et réalisations. Nous suggérons que la CONAFIL les assiste dans l'actualisation, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de tous les documents de planification requis (PDC, PAI, PAC, PAD, etc... ).

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	17	94%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	1	6%
Autres	0	0
<b>Totaux</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

*Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune*

**Norme :**

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

**Constats :**

Le tableau n°3 ci-dessus montre que les 18 réalisations FADeC 2013 de la Commune de Za-kpota ont été exécutées à 94% par Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC). Cela se comprend aisément parce que la plupart des réalisations de 2013 ont été effectuées sur FADeC non affecté.

En ce qui concerne les FADeC affectés qui représentent environ 28% des nouvelles dotations, ils ont surtout été investis dans les secteurs de l'éducation maternelle et primaire, de l'eau et de l'énergie. Ils ont donc été mis à la disposition du MEMP et du MERMPEDER qui ont permis à la Commune de Za-Kpota de jouer un rôle prépondérant dans l'exécution de ses réalisations en respectant la Maîtrise d'Ouvrage Communale, l'un des principes si chers au FADeC.

**Risques :**

Risque de détournement d'une partie des fonds de leurs objectifs initiaux ou du saucissonnage des projets, qui agissent sur la qualité et la durée de vie des réalisations.

**Recommandations :**

Recommander

- à l'Autorité contractante et à la Personne responsable des marchés publics d'organiser un suivi permanent et rigoureux des chantiers.
- à la CONAFIL d'envisager à son niveau un contrôle régulier de l'exécution des réalisations qu'elle finance sur FADeC affectés et non affectés.

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours	7	27%
Exécution en cours	9	35%
Réception provisoire	10	38%
Réception définitive	0	0%
Travaux abandonnés	0	0%
<b>TOTAUX</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

En 2013, l'état d'exécution des réalisations affiché dans le tableau n°4 ci-dessus indique que 7 projets (27%) étaient en cours de procédures de passation des marchés publics, 9 (35%) en cours d'exécution, 10 (38%) en réception provisoire. Il n'y a pas eu de réception définitive ni de travaux abandonnés. Ainsi, on peut affirmer que le niveau d'avancement des réalisations est plus ou moins satisfaisant.

Les 7 réalisations qui sont dites en cours de procédures de passation des marchés étaient en réalité des marchés non encore passés.

Jusqu'en 2013, la Commune de Za-kpota ne soumettait pas ses marchés ou contrats à l'approbation de l'autorité de tutelle. C'est maintenant en 2014 qu'ils ont dû enclencher cette procédure suite aux insistances des Auditeurs des missions FADeC antérieures. Quant à la DNCMP, aucune des réalisations n'a encore atteint le seuil de compétence requis pour être soumise à son avis.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	16	40%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	3	8%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	2	5%
Eau potable & Energie	2	5%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	1	3%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	7	18%
Equipement marchands	6	15%
Urban.& aménagement	2	5%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	1	3%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Les secteurs de l'Education Maternelle et Primaire, de la Santé, de la Voirie urbaine, des Pistes Rurales, de l'Eau Potable et Energie qui constituent les secteurs prioritaires des Communes au Bénin ont totalisé 23 projets sur les 40 programmés pour la gestion 2013 à Za-kpota, soit 58% des réalisations de cette année.

Dans ce lot le secteur de l'Education Maternelle et Primaire a reçu, à lui seul 16 projets, soit les 40% des 40 projets programmés pour l'année. La Santé en a reçu 3, la voirie 0, les Pistes Rurales 2, l'Eau Potable et l'Energie 2.

Avec ce taux d'octroi de 58%, la priorité semble bien être accordée aux secteurs prioritaires mais en privilégiant celui de l'Education Maternelle et Primaire au détriment des 4 autres dont les pistes rurales qui ont été la préoccupation majeure des administrés qui ont pris part à l'audience publique de reddition de compte tenue par le Maire le 27 décembre 2013 à la maison des jeunes et loisirs de Za-kpota. Viennent ensuite les secteurs de l'Administration Locale et de l'Equipement Marchand qui ont bénéficié respectivement de 7 et 6 projets, soit des 18% et 15% des 40 réalisations programmées pour l'exercice.

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

Nature	Nombre de projet	%
Construction	21	53%
Construction et équipement	3	8%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	9	23%
Etudes	1	3%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	6	15%
Entretien courant (fonctionnement)	0	0%
Autres fonctionnements	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

*Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune*

Il ressort du tableau n°6 ci-dessus que sur les 40 réalisations programmées pour 2013 par Za-Kpota, 23, soit les 53% sont des constructions, 3, soit les 8%, concernent les constructions et équipements, 9, soit les 23% sont des aménagements, réhabilitations/réfections et 6, soit les 15% sont des équipements.

En effet on constate qu'en 2013 la plupart des investissements FADeC sont allés, d'une part, à la construction, à la réfection et à l'équipement en tables-bancs de salles de classe dans des écoles primaires, d'autre part, à la construction de logettes dans des marchés et enfin à l'acquisition d'une niveleuse pour 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	OBSERVATIONS
	Rechargement, reprofilage et entretien des pistes communales: entretien courant 2013	22 791 263		
	<b>TOTAUX</b>			

*Source : Inspecteur, extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.*

N.B. : Toutes les dépenses liées aux entretiens courants relèvent des dépenses de fonctionnement. Elles ne sont donc pas éligibles aux FADeC Investissement non affecté.

#### **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 :**

Il a été enregistré dans la commune de Za-Kpota, une dépense inéligible d'un montant de 22 791 263 F CFA pour l'entretien courant de piste rurale qui relève du fonctionnement alors que la dépense a été prise en charge sur le FADeC investissement non affecté.

#### **Risque :**

Sanction allant dans le sens de remboursement du montant dépensé.

#### **Recommandation :**

Il est recommandé que le Maire et les Responsables des Services communaux, notamment le C/SDLP, le C/SAF et le C/ST prennent connaissance des dépenses inéligibles aux FADeC investissement et veillent à ne pas faire prendre en charge des dépenses de fonctionnement sur des ressources d'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 :**

Le Conseil Communal (CC) de Za-Kpota a régulièrement tenu ses sessions ordinaires au cours de l'année 2013 et dans les délais requis.

La première session ordinaire convoquée par le Maire le 25 mars 2013 s'est tenue les 28 et 29 mars puis le 1<sup>er</sup> et le 2 avril 2013. Sur les 19 membres du CC attendus 14 étaient arrivés et 5 absents.

La deuxième session s'est tenue les 14, 17,18 et 19 juin 2013, convoquée le 11 juin par le Maire, toujours avec le quorum de 14 sur 19 invités.

Convoquée le 3 septembre la troisième session du CC a eu lieu les 9, 10, 11 et 12 septembre 2013 avec un quorum de 17 sur les 19 Conseillers attendus.

La quatrième session ordinaire convoquée le 22 novembre 2013 s'est effectivement tenue les 27,28 et 29 novembre et le 2 décembre 2013. Le quorum était de 17 présents contre 2 absents.

Outre les 4 sessions ordinaires de l'année le CC de Za-kpota s'est réuni 6 fois en sessions extraordinaires.

Dans l'ordre chronologique ces sessions se sont tenues le 7 janvier, le 15 avril, le 25 avril, le 6 mai, le 31 juillet et le 18 octobre 2013 avec un quorum presque invariable de 15 conseillers présents qui est monté à 16 pour la session du 31 juillet.

Toutes ces réunions, tant ordinaires qu'extraordinaires ont fait chacune l'objet d'un compte rendu rédigé en bonne et due forme, délibérations et listes de présence à l'appui par le secrétaire des séances. Aussi chaque session a-t-elle été convoquée trois jours au moins avant sa tenue, suivant les normes.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

## **2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION**

### **Norme :**

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

### **Constats :**

Il y a un tableau d'affichage protégé qui comporte, entre autres documents, le compte rendu de la dernière session ordinaire du Conseil Communal tenue en juin 2014.

On ne peut déplorer que l'insuffisance de ce tableau parce qu'il y a plein de documents affichés sur le mur dans les environs du tableau protégé.

### **Risques :**

Le risque de destruction par le public et par les intempéries des documents affichés au mur est grand.

### **Recommandations :**

Les Inspecteurs recommandent aux autorités qu'à l'avenir les affichages soient mieux organisés, mieux protégés et que les informations soient plus rapidement mises à la portée du public.

## **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 :**

A chacune des quatre (4) sessions ordinaires tenues en 2013 le Maire de Za-Kpota a toujours rendu compte par écrit au conseil de ses activités entre deux sessions.

A l'analyse les Auditeurs ont constaté qu'à l'ordre du jour de chaque session ordinaire le point des activités du Maire a toujours été inscrit. Ils ont eu la preuve que chaque compte rendu de session accompagné du rapport d'activités trimestrielles du Maire est envoyé à l'autorité de tutelle.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

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

**Constats :**

Le Secrétaire Général de la Mairie de Za-Kpota a informé les Auditeurs qu'il préside chaque semaine et tous les lundis une séance de travail avec ses chefs de service au cours de laquelle un planning des activités hebdomadaires se fait par service. Il s'agit de la réunion du Comité de Direction (CODIR). Comme preuve, les Auditeurs en ont reçu cinq(5) comptes rendus et quelques fiches de planning des activités au titre de l'année 2013.

Après la vérification du circuit administratif d'un échantillon de 15 dossiers les Inspecteurs sont parvenus aux résultats suivants:

- Sur un échantillon de cinq mandats vérifiés, aucun ne porte le visa du Secrétaire Général.
- Sur un échantillon de cinq contrats de marché, aucun ne porte le visa du Secrétaire Général bien que dans le timbre il y ait une place réservée à ce visa.

- Sur un échantillon de cinq conventions de vente de terrain, aucun ne porte le visa du Secrétaire Général bien que dans le timbre il y ait une place réservée à cet effet.

En conclusion on peut affirmer que le Secrétaire Général de la Mairie de Za-Kpota est faiblement impliqué dans le traitement des dossiers à caractère financier et domanial.

**Risques :**

La non-implication à fond du Secrétaire Général dans la gestion des affaires financières et domaniales de la Commune peut entraîner la faiblesse du contrôle interne, la forte probabilité de survenance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables, et une sécurisation insuffisante des fonds transférés.

**Recommandations :**

Recommander au Maire d'impliquer davantage le Secrétaire Général dans la gestion financière et domaniale de la Commune.

## **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 :**

Par arrêté le Maire de la Commune de Za-Kpota aurait créé des commissions permanentes mais les Inspecteurs n'ont pas eu la preuve de leur existence juridique, ni obtenu des PV ou rapports sanctionnant des séances de travail qu'elles auraient tenues en 2013.

**Risques :**

Le non fonctionnement des Commissions Permanentes et la non prise en compte de leurs travaux par le CC entraînent la non maîtrise par les Conseillers du développement des secteurs concernés dont ils ont pourtant la charge dans

leur Commune, d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et dans la satisfaction des besoins des populations.

### **Recommandations :**

Les Auditeurs recommandent au Conseil Communal de faire fonctionner à tout prix les Commissions Permanentes de leur localité en les suivant, en les orientant et en les dotant des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

## **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 Conseil Communal de Za-Kpota a voté le budget primitif exercice 2013 de la Commune le 21 décembre 2012 et le Maire, le même jour, l'a adopté. Il l'a transmis le 28 décembre 2012 au Préfet qui, par arrêté l'a approuvé le 23 janvier 2013.

Le Conseil a voté le 25 avril 2013 un premier collectif budgétaire que le Maire a adopté le même jour. Transmis à l'autorité de tutelle le 30 mai 2013, il a été approuvé par elle le 18 juillet 2013.

Un second collectif a été voté le 12 septembre 2013 par le conseil que le Maire a adopté le même jour. Il a été transmis au Préfet le 20 septembre 2013.

Le compte administratif 2013 a été adopté par le Conseil Communal de Za-Kpota le 19 juin 2014 et le Préfet, saisi le 25 juin, l'a approuvé le 22 juillet 2014.

Les Auditeurs n'ont noté aucun retard accusé par le Conseil pour l'adoption du budget, des collectifs et du compte administratif exercice 2103 de la Commune de Za-Kpota.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

## **2.7 REDDITION DE COMPTE**

### **Norme** :

*Le compte administratif et le budget communal (et leurs annexes) approuvés 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** :

Tous les documents cités ci-dessus existent à la Mairie de Za-Kpota mais demeurent dans les services où ils ont été élaborés et traités.

Ils ne sont donc pas directement accessibles au public comme dans une salle de documentation.

Il s'agit du budget, des collectifs budgétaires, du compte administratif, du compte de gestion et de leurs annexes, qui se trouvent au service des affaires financières; du PDC, du PAI (PAD ou PAC) et autres plans d'action (PTA, Plan de Communication, ...) qui se trouvent au service du développement local et de la planification.

### **Risques** :

Le non regroupement des documents de gestion financière et de planification en une salle de documentation directement accessible au public constitue un véritable frein à la bonne circulation de l'information. Cela crée un faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes d'où le risque de l'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et dans la satisfaction des besoins des populations.

### **Recommandations** :

Les Auditeurs recommandent vivement aux Autorités de la Commune l'organisation d'un véritable service de la documentation. En effet ils demandent à la CONAFIL d'appuyer la Commune dans ce sens.

**Bonnes pratiques :**

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

**Constats :**

Le 27 décembre 2013 le Maire de Za-Kpota a organisé une audience publique de reddition de compte.

**Risque :** Néant.

**Recommandations :**

L'audience publique étant un précieux instrument de reddition des comptes, les Auditeurs recommandent au Maire de l'organiser souvent, tout au moins une fois par an.

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

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

### **Constats :**

Par arrêtés successifs n° 20, 21 et 22 du 7 octobre 2013 le Maire de Za-Kpota a créé tous les organes de passation des marchés publics, à s'avoir:

- le secrétariat des marchés publics (SMP),
- la commission de passation des marchés publics (CPMP),
- la cellule de contrôle des marchés publics (CCMP).

Par arrêtés n°23, 24 et 26 du 7 octobre 2013, il a nommé les membres de chaque organe de passation des marchés.

Le Secrétaire Général de la Mairie, président de la CCMP est le juriste, et le spécialiste en marché public, membre de la CPMP est nommé responsable du SMP.

Comme preuve de fonctionnalité la CCMP s'est plusieurs fois réunie en 2103 pour étudier et valider les DAO avant le lancement des appels d'offre d'une part et pour valider les rapports d'analyse comparative des propositions et les procès-verbaux d'attribution provisoire des marchés élaborés par la CPMP d'autre part.

En effet la CCMP produit un rapport d'activités par trimestre dont les copies ont été fournies aux Auditeurs.

Quant à la CPMP et au SMP, les nombreux DAO élaborés et marchés passés témoignent de leur bonne fonctionnalité.

### **Risques :**

Le mauvais fonctionnement des organes de passation des marchés publics c'est-à-dire l'absence de vrai juriste et de spécialiste en marché public et la non-tenu régulière de séances de travail serait préjudiciable aux fonds mis à la disposition de la Commune d'où risque d'inefficacité dans la satisfaction des besoins des populations.

### **Recommandations :**

Les Auditeurs recommandent aux autorités locales de veiller au bon fonctionnement du S/PRMP, de la CPMP et de la CCMP

### 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	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
2	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
3	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
4	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
5	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
6	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
7	Fourniture d'une niveleuse CATERPILAR au profit de la Mairie de la Mairie de Za-kpota	81 650 000	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception provisoire
8	Activités d'intermédiation sociale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans la Commune de Za-	4 700 000	FADAF	Avis Public à Manifestation d'Intérêt	Hygiène & Assainissement De base	Réception définitive (100%)

	kpota					
9	travaux d'achèvement du centre de santé de Zounzonmè	3 999 138	FADNAf	Cotation	Santé	Exécution des travaux (70%)
10	Fourniture d'équipements en mobiliers scolaires au profit des EPP d'AGBANKPODJI et de ZA-AGBOKPA	4 590 200	FADNAf	Cotation	Education Maternelle & Primaire	Réception définitive (100%)
	<b>Total</b>	<b>194 619 053</b>				

*Source : Inspecteur, extrait des tableaux de suivi remplis par la commune.*

Taux d'échantillonnage 76,92%

### **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 :**

Un PPPM est élaboré suivant le modèle reçu

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

#### **Norme :**

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

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

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

#### **Constats :**

Au regard des montants de façon générale, on note un respect des seuils de passation. Toutefois des aspects du dossier de construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP AGBANKPODJI passé par demande de cotation recèlent des irrégularités dont notamment la conduite du processus par la CPMP au lieu d'un Comité d'approvisionnement édicté par les textes.

#### **Risques :**

Soustraction de marchés aux procédures de passation.

#### **Recommandations :**

L'AC devra veiller au respect de la réglementation sur les marchés publics.

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

#### **Norme :**

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

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

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

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

**Constats :**

Aucun des marchés n'est entré dans les seuils de compétence de la DNCMP. Les dossiers examinés par la CCMP ne lui sont pas transmis par un écrit de la PRMP et vis-versa.

**Risques :**

Absence de responsabilisation, sous-documentation de l'information.

**Recommandations :**

Les organes devront assurer la traçabilité des transactions entre elles.

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il n'y en n'a pas eu

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

#### **Norme :**

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

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

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

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

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

#### **Constats :**

Il existe un PPPMP sans preuve de transmission à la DNCMP, mais il n'existe pas d'avis général affiché et/ou diffusé.

Pour les dossiers passés en 2013 examinés par la commission, les avis (de 7/8) ont été publiés dans le quotidien national La Nation et la radio locale. Il n'y a pas eu de preuve de publication dans le Journal des Marchés Publics.

Il y a toujours eu des PV d'ouverture des offres. Pour la plupart, il y a eu des listes de présence des parties prenantes. La présence de soumissionnaires a toujours été notée mais leur liste n'est pas séparée de celle de dépôt des offres. Certains avis mentionnent que l'ouverture des plis se fera en présence d'un observateur indépendant qu'aucun dossier n'a encore eu l'occasion d'avoir.

Il n'y a jamais eu de PV d'attribution provisoire mais tout simplement un PV d'attribution qui n'est pas soumis à l'avis de la CCMP. C'est plutôt le rapport de jugement et le dossier de marché qui est soumis à l'avis de la CCMP. Il n'est pas publié.

De même qu'il n'y a aucune preuve d'information des résultats aux soumissionnaires non retenus

**Risques :**

- Exclusion de la commande publique ;
- Attribution déguisée de MP,
- Concentration des commandes au niveau d'un ou deux prestataires,
- Non respect des droits des soumissionnaires,
- Non ouverture de possibilité de recours aux soumissionnaires.

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra assurer les conditions d'une effective et équitable concurrence et ouvrir aux soumissionnaires les possibilités de recours.

**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 :**

Le délai minimum de 30 jours pour le dépôt des candidatures ou des offres n'est pas observé pour sept cas sur les dix de l'échantillon des marchés passés en 2013 : leurs délais ont évolué de 7 à 29 jours.

Pour un seul cas, le délai maximum de 15 jours entre les dates d'ouverture et le rapport d'analyse des offres a été dépassé pour atteindre 24 jours. Ceci est dû au mode de passation. Il s'agit d'un appel public à manifestation d'intérêt dont le processus comporte une phase de présélection et une phase de sélection.

La notification pratiquée par l'AC ne consiste pas en un envoi du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation. Dans tout le processus, une seule notification est faite par l'AC; mais la compréhension de la notification par les acteurs des services de l'ordonnateur est confuse et se fait tantôt après l'attribution tantôt après la signature du marché.

Dans le processus suivi, un seul PV d'attribution, ainsi intitulé, est dressé et prend rang du définitif parce qu'il n'est point soumis à examen de la CCMP. Il est dressé après soumission à la CPMP du rapport d'analyse des offres validé par la CCMP. Le projet de rapport d'analyse et de jugement des offres est soumis à l'examen de la CCMP par la sous-commission de la CPMP. Les dates de saisine de la CCMP sont notées dans un cahier pour la plupart mais aucune mention ou document indépendant n'en donne la preuve.

Le délai minimum de 15 jours à observer entre la réception de l'avis du contrôle et la signature du marché a été respecté que pour un seul cas de l'échantillon.

Tenant compte de la compréhension et de la pratique de la notification du marché par les acteurs de l'administration communale, les délais entre le dépôt des offres et la notification ont évolué entre 4 et 90 jours.

Dans l'ensemble, les délais des procédures ne sont pas respectés.

**Risques :**

- Non respect des droits des soumissionnaires ;
- Attribution déguisée de MP
- Plaintes et contentieux relatifs aux MP

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra prendre les mesures nécessaires au respect des délais de procédures.

### **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 :**

La commission n'a eu de preuve d'approbation de marchés par la tutelle que pour deux contrats : construction d'un module de 3 salles classe + BM à AGBANKPODJI et AGBOKPA.

**Risques :**

- Défaut d'engagement de l'Etat ;
- Non respect des droits des soumissionnaires.

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra faire approuver les marchés par la tutelle.

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

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

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

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

**Constats :**

La plupart des AAO ont des insuffisances concernant notamment les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires (9 cas sur 10) et le montant de la caution de soumission (5/10). Voir détail dans le fichier Vérificateur.

**Risques :**

Aménagement d'espace de manipulation, de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des AAO aux différents points ci-dessus normés

**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 :**

Les DAO sont, dans leur ensemble, conformes aux modèles types. Il n'y a pas eu de preuve de leur validation par la CCMP

**Risques :**

Aménagement d'espace de manipulation, de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des DAO aux modèles de l'ARMP et les faire valider par la CCMP ou la DNCMP, le cas échéant.

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

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

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

**Constats :**

L'évaluation des offres est faite selon la méthode et les critères exposés dans le DAO.

Le rappel express de la monnaie d'évaluation et du délai de réalisation fait défaut dans les PV d'ouverture et rapports d'analyse.

**Risque :** Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme** :

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

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

**Constats** :

L'évaluation des offres est faite suivant les critères exposés dans le DAO. Cependant, il n'est souvent pas élaboré et adopté de grille d'évaluation. Seul le dossier relatif aux activités d'intermédiation sociale a suivi ce processus et est un modèle à suivre.

**Risques** :

Aménagement d'espace de manipulation, de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés.

**Recommandations** :

La PRMP à travers la CPMP devra assurer la fixation, dans les DAO, des critères spécifiques permettant un exposé clair de la méthode d'évaluation, l'élaboration et l'adoption de la grille de notation pour le classement.

#### **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** :

Il a été relevé que durant le processus de passation, un seul PV d'attribution, ainsi dénommé, est dressé par la CPMP après examen et approbation du rapport d'analyse des offres élaboré par la sous-commission. Après ce PV, la

notification est faite à l'attributaire qui, par la même occasion, est invité par la PRMP à « prendre contact avec les autorités administratives pour les formalités requises en vue du démarrage » de l'exécution. La commission n'a pas eu la preuve que ce PV a été systématiquement dressé pour tous les marchés passés courant 2013 ; 1 cas sur les 10 de l'échantillon a plutôt un rapport de jugement des offres sans PV d'attribution. Aucun des PV ne comportent tous les éléments permettant l'établissement du marché (objet, prix, délai, part en sous-traitance, variantes prises en compte).

**Risques** :

Non ouverture de possibilité de recours aux soumissionnaires.

**Recommandations** :

La CPMP devra désormais dresser un PV d'attribution provisoire après les résultats d'analyse et de jugement des offres consignés dans le rapport d'analyse des offres.

**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** :

Tous les contrats sont enregistrés.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

**3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques :**

*Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait.*

**Norme** :

*Suivant le point 5.2 du MdP du FADeC, conformément aux termes du contrat/marchés, le fournisseur ou l'entrepreneur établit et adresse au Maire, en plusieurs exemplaires, une*

*facture ou un mémoire ou un décompte accompagné des pièces justificatives ci-après : contrat de marché dûment signé, approuvé et enregistré aux impôts et domaines, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception.*

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

### **Constats :**

Les liasses de justification sont complètes pour 14 mandats sur les 16 de l'échantillon. Il manque le PV de réception provisoire pour le paiement pour solde dans le cadre de la construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP ZA-AGBOKPA (MP N° 540).

Les certifications sont faites dans la forme.

Pour les réalisations de l'échantillon qui ont fait l'objet de marché de travaux, les PV de remise de site, les attachements pour la prise en compte des décomptes introduits et PV de réception, en dehors de celui-ci-dessus indiqué, existent. Le C/SAF, le C/ST sont signataires des PV de réception joints au règlement des décomptes mais seul le C/ST l'est pour les PV d'attachement comme les décomptes eux-mêmes.

Il été relevé que deux décomptes successifs ont porté le même numéro et ont pourtant été certifiés par le CST. Cela dénote d'une insuffisance de contrôle.

### **Risques :**

Détournement d'une partie du montant du marché à des fins personnelles, déperdition financière au détriment de la commune

### **Recommandations :**

L'ordonnateur devra prouver la validité de la dette envers le tiers par la complétude de toute la liasse de pièces justificatives devant appuyer le mandat de paiement. L'existence et la régularité desdites pièces ne devraient souffrir d'aucune insuffisance.

### **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 :**

L'AC, PRMP, n'a pas eu recours à un maître d'œuvre pour la mise en exécution des marchés passés en 2013. Elle aurait pu le faire dans le domaine des BTP.

**Risques :**

Utilisation peu judicieuse et inefficience des ressources transférées.

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra recourir aux services d'un contrôleur indépendant, notamment dans le domaine des BTP.

### **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 :**

Pour les marchés passés et exécutés courant 2013, un cas de dépassement des délais contractuels fixés a été observé. Il s'agit de la Construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP AGBANKPODJI prévue pour être achevée au 05 novembre 2013 (délais 4 mois, remise de site 05 juillet 2013), soit plus de dix (10) mois déjà après le délai contractuel, au 18 septembre où se déroule l'audit. Mais il n'est versé au dossier aucune preuve de mesures prises par l'AC pour corriger cette irrégularité.

Les responsables de services (CST, CSAF et CSDLP) ont soutenu que l'inondation de la voie a rendu inaccessible la localité. Pour cette même raison, la commission a été dissuadée d'inclure cette réalisation dans l'échantillon des visites de terrain.

**Risques** :

- Utilisation inefficace des ressources transférées ;
- Renchérissement du coût des ouvrages.

**Recommandations** :

L'AC, PRMP, devra prendre les mesures conduisant à l'achèvement diligent des travaux par l'attributaire.

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

**Norme** :

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

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

*La passation d'un avenant est soumise à l'autorisation de la direction de contrôle des marchés publics compétente. En cas de dépassement de montant du marché dans une proportion égale à dix pour cent (10 %) au plus, les modifications du marché peuvent être apportées par ordre de service et régularisées par voie d'avenant(...). Lorsque le dépassement du montant du marché est supérieur à dix pour cent (10%), les modifications ne peuvent se faire qu'après signature de l'avenant y afférent. (Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)*

**Constats** :

Il n'y a pas eu d'avenants.

**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 :**

Copies des BTR sont transmises par le RP au Maire qui fait procéder à leur enregistrement au registre FADeC de la commune.

**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 :**

La durée maximale de mandatement observée au niveau de l'ordonnateur est de 96 jours, avec un plancher de 0 jour et une moyenne sur l'échantillon de 16,1 jours. La durée totale de paiement des acomptes, observée sur l'échantillon, y compris la durée de règlement du mandat par le comptable, est de 98 jours.

**Risques :**

Plaintes et contentieux relatifs aux créances sur la commune.

**Recommandations :**

L'AC, ordonnateur des dépenses, devra prendre, autant que faire se peut, les mesures propres à éliminer les dépassements des délais légaux de paiement.

**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 :**

Dans les services de l'ordonnateur, les registres sont créés. Ils sont cotés et paraphés par l'autorité. Dans l'ensemble, leur tenue est bonne.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

**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 a été relevé que chaque acteur, responsable de service clé a constitué son dossier par opération sur le FADeC pour le mettre à la disposition de la commission. La notion d'ouverture de dossier par opération financée sur FADeC telle qu'elle est fixée ci-dessus par la norme reste à être comprise pour être appropriée par les acteurs. La documentation des activités pour l'information reflète le niveau de compréhension, le sens et le degré

d'organisation du responsable de service. Elle est particulièrement très passable et donc insuffisante pour l'information au niveau des services financier, technique et secrétariat de la PRMP.

Le service chargé des archives existe et est fonctionnel, mais les actions de pré archivage sont à véritablement améliorer pour une bonne complétude de l'information et de la mémorisation.

La sauvegarde des données numérisées est faite sur disques durs externes individualisés par service.

**Risques :**

- Déperdition et dispersion de l'information ;
- Perte de temps et d'énergie.

**Recommandations :**

La CONAFIL devra s'employer à divulguer au niveau des acteurs communaux la notion d'ouverture de dossier par opération financée sur FADeC, son contenu, et la manière de le constituer par année, afin de les amener à uniformiser la pratique.

**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>	390 172 384	351 260 704	311 879 830	238 595 617	237 222 568
<b>SOLDES/RESTES</b>		38 911 680	39 380 874	73 284 213	1 373 049
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base total des ressources de transferts)		90,03%	79,93%	61,15%	60,80%
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base transferts reçus)			88,79%	67,93%	67,53%

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

**Constats :**

La capacité de consommation a avoisiné de 89% des ressources mobilisées ; ce qui est bien appréciable.

Il reste, cependant, la dotation PSDCC-communauté de 60 000 000 annoncée et non transférée au cours de la gestion. La dotation du PASTR (Fonds Routier) de 11 763 263 reçue n'était pas annoncée.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

**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 mis à la disposition de la commission ont révélé que le point fait à la tutelle est plutôt trimestriel et non mensuel et concerne l'ensemble du budget communal sans y distinguer les ressources du FADeC.

Il transmet à la Direction départementale chargée de la Planification, courant mai-juin de chaque année, le point d'exécution des projets pour les deux dernières années. Aucune action n'est faite en novembre.

**Risques :**

- Méprise de la tutelle sur l'utilisation des ressources du FADeC ;
- Retard dans l'information et l'action.

**Recommandations :**

- Le maire devra rendre compte distinctement à la tutelle de sa gestion des ressources du FADeC ;

- Le maire devra transmettre à la tutelle, en novembre, le point d'exécution des projets de l'année en cours.

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

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Le RP dispose des informations sur les transferts et a mis copies des BTR à la disposition de la commission. Le RF ne lui transmet que les BTR en la forme, sans aucune note d'information

Les BTR sont retracés dans le registre FADeC.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme :**

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

**Constats :**

Fait

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

#### **Norme :**

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

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

1ère tranche : 15 mars de l'année N

2ème tranche : 15 juin de l'année N et

3ème tranche : 15 octobre de l'année 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 de l'année N, si la mise en place est effectuée en une seule tranche.

#### **Constats :**

Les retards déterminés sont ceux mis par l'ordonnateur pour procéder aux transferts aux dates normales prévues. Il a été relevé un délai de six jours environ pour la réception par le RP, à l'exception de la troisième tranche investissement non affecté dont le BTR a été reçu le 27 novembre 2013, soit 23 jours après.

Par rapport aux délais prévus, le transfert de la troisième tranche du FADeC non affecté investissement accuse un retard important : près de soixante jours. Celui des ressources affectées accuse des retards plus importants, lesquels s'étendent entre 37 et 132 jours.

#### **Risques :**

- Perturbations dans le démarrage des activités concernées par les transferts ;
- Utilisation peu judicieuse et inefficace des ressources transférées.

#### **Recommandations :**

Les ministères devront prendre les dispositions pour assurer à temps les transferts aux communes.

### **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 :**

Le comptable n'enregistre pas la date de prise en charge matérielle (date de réception auprès de l'ordonnateur) des mandats mais seulement la date de prise en charge comptable c'est-à-dire dans son système d'information comptable. Il tient aussi un registre des mandats bien renseigné tant à sa partie Engagement (mandats pris en charge) qu'à celle Paiement.

**Risques :**

Confusion des responsabilités.

**Recommandations :**

Le comptable devra enregistrer la date de prise en charge matérielle (date de réception auprès de l'ordonnateur) des mandats.

**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 vérifications effectuées sur le contrôle comptable des titres émis par l'ordonnateur se sont avérées dans l'ensemble concluant. Le passage de l'équipe d'audit pour l'étape de la commune de Za-Kpota a aidé les acteurs à corriger les insuffisances relevées avant l'étape de Za-Kpota ; cependant, il est

relevé que des insuffisances, notamment de forme, échappent parfois à ce contrôle : deux (02) décomptes successifs portent le même numéro.

**Risques** :

- Paiements irréguliers ;
- Non protection des intérêts de la commune.

**Recommandations** :

Le comptable devra vérifier les documents de paiement tant dans leur forme que dans leur fond, notamment les dates, numéros et signatures des annexes aux mandats ;

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

**Norme** :

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

**Constats** :

Les armoires de rangement existent et servent à l'archivage manuel des documents papiers.

Le GBCO est utilisé pour la prise en charge des informations émanant de l'ordonnateur et pour la génération des informations de synthèse. Le logiciel W Money est le principal de gestion comptable et financière.

**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 point annuel est fait. Il n'y a pas eu de preuve d'élaboration de points mensuels. La commission n'a pas relevé la transmission particulière

d'informations sur l'exécution du FADeC au RGF via le RF pour acheminement au SP de la CONAFIL.

**Risques :**

Sous information, inaction en amont, notamment de la CONAFIL.

**Recommandations :**

Le comptable devra assurer la remontée de l'information sur l'exécution du FADeC au RGF via le RF pour acheminement au SP de la CONAFIL.

## **5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES**

### **5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES**

#### **Norme :**

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

#### **Constats :**

Il a été relevé, à l'occasion de la visite de terrain de la commission, l'existence dans l'échantillon d'investigation d'une infrastructure réalisée, réceptionnée provisoirement et non encore mise en service, abandonnée dans les herbes et aux bestioles. C'est le bâtiment devant abriter l'UVS Zounzonmè. Les raisons évoquées par les responsables de la mairie sont le défaut de l'équipement et celui de la mise à disposition du personnel qualifié. Une autre UVS réalisée antérieurement se trouverait dans la même situation pour les mêmes raisons, aux dires des autorités locales. La commission n'a pu se transporter sur les lieux pour le constat.

#### **Risques :**

- Dégradation de l'infrastructure ;
- Gaspillage de ressources.

#### **Recommandations :**

Le gouvernement devra, sans tarder, prendre les dispositions nécessaires pour équiper le bâtiment et mettre à disposition le personnel qualifié.

### **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 :**

Les suivis des réalisations ont été effectués par le CST mais celui-ci n'élabore pas de rapport de suivi et de contrôle de chantier et/ou réalisation et ne tient pas de registre à cet effet.

**Risques :**

- Suivi et contrôle non quotidiens ;
- Dissimulation de malfaçons et réalisation de travaux et/ou de prestations de moindre qualité.

**Recommandations :**

Le CST devra tenir un registre de suivi des réalisations et dresser des rapports de contrôle et de suivi.

**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 :**

La commission a visité et examiné six réalisations : UVS Zounzonmè, EPP Adawémè B, Logettes et hangars du marché de Tindji, EPP Za-Agbokpa, les mobiliers scolaires acquis pour les EPP de Za-Agbokpa et Agbankpodji et la niveleuse. Ces réalisations sont, dans leur ensemble, de bonne qualité, avec toutefois quelques malfaçons : dalle qui laisse suinter l'eau de pluie dans les logettes de Tindji, cimentage sol de moindre qualité et décapé par endroit à l'UVS de Zounzonmè, grille de sécurité de très petit diamètre installée au sommet des murs à l'EPP Za-Agbokpa. Les logettes et hangars du marché de Tindji ont déjà fait l'objet de réception définitive sans correction de la malfaçon.

**Risques :**

- Dégradation précoce ;
- Vol par effraction ;
- Gaspillage de ressources.

**Recommandations :**

- L'AC devra assurer, à travers la qualité du contrôle et suivi, la qualité des réalisations ;
- L'AC devra veiller à la correction des malfaçons signalées.

### **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** :

Les infrastructures et équipements mis en exploitation sont, pour la plupart, déjà marqués pour indiquer la(es) source(s) de financement.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

## 6 OPINIONS DES AUDITEURS

---

### 6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

#### **Opinion :**

Après analyse on peut affirmer que les réalisations effectuées en 2013 sur fonds FADeC investissement ont toutes été prises en compte dans le budget exercice 2013 de la Commune. Neuf (09) de ces réalisations sur les 40 de l'année ont été prises en compte dans le PAI et le reste (31) au PDC.

Un effort de cadrage des réalisations de la commune avec les documents de planification a été fourni.

### 6.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

#### **Opinion :**

Le report de solde FADeC investissement de 2012 sur 2013 est établi à 117 401 807 francs dans les écritures de la Recette perception alors qu'il est de 107 738 517 francs à la mairie, soit un écart de 9 663 290 francs. Hormis cette situation qui reste à être clarifiée entre les deux administrations, toutes les informations sont concordantes en ce qui concerne la gestion 2013.

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

#### **Opinion :**

Toutes les nouvelles dotations de 2013 ont été inscrites au budget primitif et au collectif budgétaire de cet exercice.

Sous réserve du report en début d'année, le tableau n°2 des réalisations 2013 de la Commune de Za-Kpota présente, à notre avis la situation réelle des ressources FADeC investissement et des emplois de la Commune. La CONAFIL peut le considérer comme tel.

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

#### **Opinion :**

Le système de contrôle interne dans le contexte de la Commune de Za-Kpota existe mais paraît faible à maints égards à cause de l'inexistence et de la non-application d'un manuel de procédures administratives et financières élaboré par ou pour les communes.

En effet, le Conseil Communal ne veille pas suffisamment à la cohérence des réalisations FADeC avec les documents de planification pris dans leur ensemble, ni à l'existence juridique et au fonctionnement des commissions permanentes.

En matière de coordination des services le Secrétaire Général se défend apparemment bien mais semble mal impliqué, non seulement dans la gestion des affaires financières de la Commune mais dans beaucoup d'autres dossiers comme par exemple la signature des contrats ou marchés et la gestion des affaires domaniales.

S'agissant de la transmission des actes de gestion à l'autorité de tutelle, assez d'efforts ont été fournis

Au niveau du système d'information et de gestion interne des dossiers administratifs, il reste beaucoup à faire. Il y a lieu de réorganiser les affichages, d'aménager une véritable salle de documentation et de mieux organiser les archives.

Au sujet de l'évaluation des objectifs annuels il reste encore beaucoup d'effort à faire. Les objectifs du PDC n'ont pas suffisamment été déclinés au PAI 2013

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

##### **Opinion :**

L'autorité contractante et les organes de passation des MP ne se conforment pas encore, comme cela se doit, aux procédures telles qu'elles sont édictées par les textes en vigueur, notamment dans l'observance des délais, la conformité à toutes les diligences à faire et les documents administratifs à émettre aux différentes étapes et l'approbation par la tutelle. Malgré ces insuffisances, un effort est fait pour ouvrir le marché à une concurrence effective à travers la publicité des AAO et la réception des offres, à une sélection plus objective avec précision des motifs de rejet des offres non retenues.

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

##### **Opinion :**

Pour un cas sur dix de l'échantillon soumis à investigation, la régularité des dépenses est mise à mal pour absence de PV de réception provisoire. Les autres insuffisances relevées, liées surtout à l'observance des délais n'entament pas la régularité des dépenses.

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

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

**Opinion :**

Les infrastructures réalisées sont destinées à l'usage des populations et peuvent avoir une incidence sur leurs conditions de vie.

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

**Opinion :**

A 90%, les dépenses ont été efficaces.

## 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 67 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 ».

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° 10** : 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
Les 4 registres visés sont ouverts et pas tous à jour					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins4		6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.		0	Globalement, pas de preuve de l'existence juridique des commissions permanentes et donc des rapports.
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	
<b>A-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)		7	Le S/PRMP et la CPMP n'ont pas tenu de séances sanctionnées par compte rendu ou PV en 2013, donc moins deux points sur le total
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts <b>et</b> à jour <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registre des engagements (1 point)</li> <li>• Registre des mandats (1 point)</li> </ul>	Les 4 registres visés sont	2,5	Moins 0,5 et 1 point pour défaut de mise à jour respectivement des 3

Audit de la gestion des ressources du FADeC au titre de l'exercice 2013

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 du patrimoine (1 point)</li> <li>Registre auxiliaire FADeC (2 points)</li> </ul>	ouverts et à jour		premiers registres et du registre FADeC
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>B- 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	36,77%	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	16,60%	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	-5%	0	Note calculée par la CONAFIL.
<b>Totaux</b>	<b>67</b>			<b>45,5</b>	

Source : Résultats des audits et compte administratif 2013.

**Tableau n°11** : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012, COMMUNE DE (Exemple)

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Il est recommandé au Maire de veiller au respect des dispositions réglementaires en produisant tous les rapports d'activités exigés.	Fait : Les rapports d'activités du Maire sont régulièrement produits et communiqués en Conseil Communal.	Néant
2-	Il est recommandé au conseil communal de tout mettre en œuvre pour rendre fonctionnelles toutes les commissions permanentes.	Une ligne budgétaire a été créée en vue du fonctionnement des commissions permanentes. Mais les commissions ne sont pas encore fonctionnelles.	Recommandation reconduite
3-	Le Maire, Personne responsable des marchés publics, est invité à établir et à faire publier dans le journal des marchés publics et autres journaux le Plan prévisionnel de passation des marchés publics.	Le Plan est établi mais n'est pas publié en 2014	Voir recommandation dans le corps du rapport
4-	Le Maire est invité à prendre les dispositions idoines pour le respect des prescriptions du décret n° 2005-372 du 23 juin 2005 fixant les modalités de délégation d'attributions et de signature.	Non encore exécutée.	Recommandation reconduite
5-	Le Maire est invité à prendre les dispositions en vue de tenir une fois par mois les « réunions de municipalité » (réunion du Maire avec ses Adjoints et les Chefs d'Arrondissements).	Tenue par moment	Recommandation reconduite

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

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
6-	Il est recommandé au Maire d'inviter les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du manuel de procédures administratives et financières de la commune à faire diligence dans l'exécution de leur mission.	Status quo	Recommandation reconduite
7-	Il est recommandé au conseil communal de voter un budget réaliste et sincère et d'appuyer les services communaux en vue de l'amélioration du recouvrement des recettes et l'identification de nouvelles recettes.	En cours : Une commission ad hoc travaille sur l'avant projet de budget (tenant compte des orientations du Conseil et toutes les observations de la préfecture et des audits)	Poursuivre les actions
8-	Il est recommandé au Maire d'instruire le Chef du Service Technique, le Chef du Service des Affaires Financières et le Chef du Service de la Planification aux fins de l'élaboration du point d'exécution au 31 mai et au 30 novembre des projets inscrits au budget communal pour la transmission à bonne date à la tutelle.	Recommandation à exécuter	Voir recommandation dans le corps du rapport
9-	Il est recommandé à l'exécutif communal de prendre les dispositions pour une amélioration du taux de consommation des ressources transférées.	<b>79,93%</b> des ressources mobilisées ont été consommées et le report de crédits nonengagés à fin 2013 est de 141.658.952. Les responsables communaux soutiennent que le retard de transfert des ressources affecte la consommation des ressources	Recommandation reconduite ; Les structures devant opérer les transferts devront prendre les dispositions utiles à réduire les retards dans les délais prévus

**Tableau n° 12 :** Tableau récapitulatif des *nouvelles* recommandations de 2013

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	<i>Exiger des Autorités de l'Administration Locale la planification obligatoire et rigoureuse à court, moyen et même à long terme de toutes leurs actions et réalisations. Nous suggérons que la CONAFIL les assiste dans l'actualisation, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de tous les documents de planification requis ( PDC, PAI, PAC, PAD, etc... ).</i>	<b>Le CC</b>
2-	<i>Recommander - à l'Autorité contractante et à la Personne responsable des marchés publics d'organiser un suivi permanent et rigoureux des chantiers. - à la CONAFIL d'envisager à son niveau un contrôle régulier de l'exécution des réalisations qu'elle finance sur FADeC affectés et non affectés.</i>	<b>Le PRMP ou à défaut le Maire</b>
3-	Les Inspecteurs recommandent aux autorités qu'à l'avenir les affichages soient mieux organisés, mieux protégés et que les informations soient plus rapidement mises à la portée du public.	<b>Le SG</b>
4-	Recommander au Maire d'impliquer davantage le Secrétaire Général dans la gestion financière et domaniale de la Commune.	<b>Le Maire</b>
5-	Les Auditeurs recommandent au Conseil Communal de faire fonctionner à tout prix les Commissions Permanentes de leur localité en les suivant, en les orientant et en les dotant des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.	<b>Le CC</b>
6-	<b>Les Auditeurs recommandent vivement aux Autorités de la Commune l'organisation d'un véritable service de la documentation. En effet ils demandent à la CONAFIL d'appuyer la Commune dans ce sens.</b>	<b>Le CC</b>
7-	L'audience publique étant un précieux instrument de reddition des comptes, les Auditeurs recommandent au Maire de l'organiser souvent, tout au moins une fois par an.	<b>Le Maire</b>
8-	<b>Les Auditeurs recommandent aux autorités locales de veiller au bon fonctionnement du S/PRMP, de la CPMP et de la CCMP</b>	<b>La PRMP ou à défaut le Maire</b>
9-	L'AC devra veiller au respect de la réglementation sur les marchés publics.	L'AC, PRMP

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
10-	Les organes impliqués dans le processus de PM devront assurer la traçabilité des transactions entre elles.	Tous les organes (PRMP, CPMP, CCMP...)
11-	L'AC, PRMP, devra assurer les conditions d'une effective et équitable concurrence et ouvrir aux soumissionnaires les possibilités de recours.	L'AC, PRMP
12-	L'AC, PRMP, devra prendre les mesures nécessaires au respect des délais de procédures.	L'AC, PRMP
13-	L'AC, PRMP, devra faire approuver les marchés par la tutelle.	L'AC, PRMP
14-	L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des AAO aux différents points normés	L'AC, PRMP
15-	L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des DAO aux modèles de l'ARMP et les faire valider par la CCMP ou la DNCMP, le cas échéant	L'AC, PRMP
16-	La PRMP à travers la CPMP devra assurer la fixation, dans les DAO, des critères spécifiques permettant un exposé clair de la méthode d'évaluation, l'élaboration et l'adoption de la grille de notation pour le classement.	PRMP, CPMP
17-	La CPMP devra désormais dresser un PV d'attribution provisoire après les résultats d'analyse et de jugement des offres consignés dans le rapport d'analyse des offres.	CPMP
18-	L'ordonnateur devra prouver la validité de la dette envers le tiers par la complétude de toute la liasse de pièces justificatives devant appuyer le mandat de paiement. L'existence et la régularité desdites pièces ne devraient souffrir d'aucune insuffisance.	Le Maire, le CSAF
19-	L'AC, PRMP, devra prendre les mesures conduisant à l'achèvement diligent des travaux de l'EPP AGBANKPODJI par l'attributaire.	L'AC, PRMP
20-	L'AC, PRMP, devra recourir aux services d'un contrôleur indépendant, notamment dans le domaine des BTP.	L'AC, PRMP
21-	L'AC, ordonnateur des dépenses, devra prendre, autant que faire se peut, les mesures propres à éliminer les dépassements des délais légaux de paiement.	Le Maire, le RP

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
22-	La CONAFIL devra s'employer à divulguer au niveau des acteurs communaux la notion d'ouverture de dossier par opération financée sur FADeC, son contenu, et la manière de le constituer par année, afin de les amener à uniformiser la pratique.	La CONAFIL
23-	Le maire devra rendre compte distinctement à la tutelle de sa gestion des ressources du FADeC ;	Le Maire, le RP
24-	Le maire devra transmettre à la tutelle, en novembre, le point d'exécution des projets de l'année en cours.	Le Maire, le CDLP, le CST
25-	Les ministères devront prendre les dispositions pour assurer à temps les transferts aux communes.	Le MDGLAAT, MEF et les autres
26-	Le comptable devra enregistrer la date de prise en charge matérielle (date de réception auprès de l'ordonnateur) des mandats.	Le RP
27-	Le comptable devra vérifier les documents de paiement tant dans leur forme que dans leur fond, notamment les dates, numéros et signatures des annexes aux mandats.	Le RP
28-	Le comptable devra assurer la remontée de l'information sur l'exécution du FADeC au RGF via le RF pour acheminement au SP de la CONAFIL.	Le RP
29-	Le gouvernement devra, sans tarder, prendre les dispositions nécessaires pour équiper le bâtiment de l'UVS de Zounzomè et mettre à sa disposition le personnel qualifié.	Le Gouvernement, MS
30-	Le CST devra tenir un registre de suivi des réalisations et dresser des rapports de contrôle et de suivi.	Le CST
31-	-L'AC devra assurer, à travers la qualité du contrôle et suivi, la qualité des réalisations. -L'AC devra veiller à la correction des malversations signalées.	L'AC, PRMP, le CST

## CONCLUSION

---

La mission d'audit s'est, dans l'ensemble, bien déroulée dans la Commune de Za-Kpota où les Inspecteurs sont parvenus aux observations suivantes :

Au plan de la mise en œuvre des recommandations de l'audit de 2012, sur neuf (9) recommandations, seule celle qui exige que le Maire rende régulièrement compte au CC de ses activités entre deux(2) sessions consécutives a été mise œuvre en 2013 et six (6) ont connu un timide début de mise en œuvre. Quant aux deux(2) recommandations relatives l'une aux délégations de signatures et l'autre à l'élaboration du manuel de procédures, elles sont demeurées sans suite.

Au plan administratif et institutionnel, il a été constaté qu'aucune des trois commissions permanentes obligatoires n'existe ni juridiquement, ni matériellement sur le terrain et qu'aucune réunion de municipalité n'a été organisée courant l'année. Les principaux organes de passation des marchés publics ont été créés par arrêtés du Maire et fonctionnent ; toutefois, la formalisation des rapports de service et de la circulation des documents entre eux est à améliorer. L'autorité contractante et les organes de passation des MP ne se conforment pas encore, comme cela se doit, aux procédures telles qu'elles sont édictées par les textes en vigueur, notamment dans l'observance des délais, la conformité à toutes les diligences à faire et les documents administratifs à émettre aux différentes étapes, puis l'approbation par la tutelle. Malgré ces insuffisances, un effort est fait pour ouvrir le marché à une concurrence effective à travers la publication des AAO et la réception des offres, à une sélection plus objective avec précision des motifs de rejet des offres non retenues. Il a été noté l'absence d'une articulation entre le plan quinquennal de développement de la commune (PDC) et le programme annuel d'investissement (PAI) et le budget.

Au plan financier et comptable, les insuffisances relevées et liées surtout à l'observance des délais et au défaut d'archivage correct n'entament pas la régularité des dépenses. La concordance des informations entre l'ordonnateur et le comptable a été mise à mal par un écart non encore élucidé de 9 663 290 francs qui existe entre les reports de solde des crédits de FADeC investissement de 2012 à 2013 dans les registres de la Mairie et ceux de la Recette perception.

En général, le système de contrôle interne dans l'administration Communale a des faiblesses à maints égards à cause de l'inexistence de manuel propre et de la non-application du manuel de procédures administratives et financières générales élaboré pour les communes.

Les infrastructures réalisées sont destinées à l'usage des populations et peuvent avoir un impact positif sur leurs conditions de vie. Le taux d'efficacité des dépenses a été de 90%, donc bien satisfaisant. En attendant d'apprécier l'effort fait dans le temps par les autorités communales pour le relèvement des insuffisances notées dans le rapport, l'équipe d'audit estime que la Commune de Za-Kpota peut continuer de bénéficier des prochains appuis du FADeC.

*Cotonou le, 30 décembre 2014*

Le Rapporteur,

Le Président,

Gabriel COCOSSOU

Benjamin KEMAVO