

REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE- JUSTICE-TRAVAIL

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

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DES PROGRAMMES
DE DENATIONALISATION

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

~~~~~

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

~~~~~

**AUDIT DE LA GESTION DES RESSOURCES DU FONDS
D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES (FADeC)
AU TITRE DE L'EXERCICE 2013
RAPPORT
COMMUNE DE ZAGNANADO**

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



Table des matières

INTRODUCTION	5
1- ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	9
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
2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	16
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	18
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	23
3- CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	25
3.1. RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	27
3.1.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés.....	27
3.1.2. Respect des seuils de passation des marchés publics	28
3.1.3. Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.....	29
3.1.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré	30
3.1.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics	31
3.1.6. Respect des délais des procédures.	34
3.1.7. Approbation des marchés par la tutelle.....	38
3.1.8. Conformité et respect des critères de jugement des offres	39
3.1.8.1. Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	39
3.1.8.2. Conformité des DAO et marchés aux modèles types	40
3.1.8.3. Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	40
3.1.8.4. Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	42
3.1.8.5. Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	43
3.2. RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	44
3.2.1. Enregistrement des contrats/marchés.....	44
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.	45
3.2.3. Recours à une maîtrise d'œuvre.	46
3.2.4. Respect des délais contractuels	46
3.2.5. Respect des montants initiaux et gestion des avenants	48
4- GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	49
4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	49
4.1.1. Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	49
4.1.2. Délais d'exécution des dépenses	49
4.1.3. Tenue correcte des registres	50
4.1.4. Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	51
4.1.5. Niveau de consommation des ressources.....	52

4.1.6.	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC	53
4.2.	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	54
4.2.1.	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	54
4.2.2.	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	54
4.2.3.	Date de mise à disposition des BTR	55
4.2.4.	Tenue correcte des registres	56
4.2.5.	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC	56
4.2.6.	Archivage des documents	57
4.2.7.	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	58
5-	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	59
5.1.	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES	59
5.2.	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	59
5.2.1.	Contrôle périodique des travaux	59
5.2.2.	Constat de visite	60
5.2.3.	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC	62
6-	OPINIONS DES AUDITEURS	63
6.1.	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	63
6.2.	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	63
6.2.1.	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	63
6.2.2.	Examen du tableau ressources et des emplois	63
6.2.3.	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne	63
6.2.4.	Passation des marchés publics	64
6.2.5.	Régularité dans l'exécution des dépenses	64
6.3.	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION	64
6.3.1.	Profitabilité aux populations	64
6.3.2.	Efficacité et efficacité et pérennité des réalisations	65
7-	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	66
	CONCLUSION	76

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
1	SITUATION PHYSIQUE	
	Superficie (en Km ²)	750 Km ²
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	54.914 habitants
	Pauvreté monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	48,5%
	Pauvreté non monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	43,7%
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	Six (06) Agonlin-Houégbo, Banamé, Don-Tan, Dovi, Kpédékpo et Zangnanado-centre.
	Nombre de quartiers / villages	Trente-quatre (34)
	Nombre de conseillers	11
	Chef lieu de la commune	Zangnanado-centre
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	22.51.01.10 BP25 Zangnanado Cellulaires : 94.11.09.76-97.06.76.16
	Email de la commune :	Missegbetchesymporien@yahoo.fr

INTRODUCTION

Par les ordres de mission n^{os}2044 et 2045/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 05 septembre 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées aux communes de Covè, Zagnanado et de Ouinhi au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Mme KPONDEHOU A. Jeanne, Inspecteur Général des Finances ;**
- **RAPPORTEUR : Mme AMOUSSOUGA NOUATIN Anne-Marie Gertrude, Inspecteur Général des Affaires Administratives**

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour les périodes 2013 ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- Vérifier la mise en œuvre des précédentes recommandations.
- De façon spécifique, l'audit aura à s'appesantir sur les points ci-après :
 - o Le fonctionnement des organes : (i) tenue des sessions du Conseil Communal, (ii) fonctionnement des commissions permanentes et (iii) réunions de municipalité ;
 - Le fonctionnement de l'administration communale : (i) planification annuelle avec élaboration du Plan Annuel d'Investissement (PAI), (ii)

- respect des procédures de passation des marchés, (iii) tenue des archives (iv) tenue des registres comptables ;
- La gestion et l'utilisation des fonds FADeC : (i) mise en œuvre des budgets, (ii) point de l'exécution financière du FADeC en 2012, (iii) tenue du Registre FADeC à la Mairie et à la Recette-perception, (iv) tenue d'une comptabilité matières, (v) point des projets financés au cours de l'année 2013 et niveau d'exécution physique et financière, (vi) niveau de mise en service (vii) dépenses inéligibles ;
 - L'évaluation des performances de la commune.
- Il s'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.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a eu une séance de travail le 1^{er} Septembre 2014 avec le Secrétaire Général de la mairie entouré des Chefs des Services communaux et autres agents de la mairie sur la présentation générale de la commune et le fonctionnement organisationnel et administratif communal. Au cours de cette séance, la commission, de son côté, a eu à exposer les objectifs poursuivis par l'audit des ressources du FADeC.

La méthodologie adoptée par la commission pour mener à bien l'audit a consisté à :

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

DÉROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTÉS

La mission dans la commune de Zagnanado s'est déroulée avec :

- La présence et la disponibilité des différents responsables de la mairie à savoir le Maire, le Secrétaire Général, les Chefs des Services communaux et le Receveur-Percepteur ;
- La disponibilité des différents documents à fournir par la commune notamment les tableaux des données, les documents budgétaires et de planification et les documents de la gouvernance locale.

La mission ne s'est pas déroulée sans difficultés. Les Inspecteurs ont eu à faire face à bon nombre d'entraves que sont :

- L'insuffisance de délai sur le terrain ;
- la non fiabilité des tableaux sur les données des communes ;
- l'inaccessibilité des outils : tableaux synoptiques, vérificateurs, dateurs ;
- l'insuffisance de la dotation en carburant et l'inexistence des stations SONACOP dans la commune de Zagnanado ; ce qui a obligé les auditeurs à aller chaque fois à Bohicon s'approvisionner en carburant.

Nonobstant ces difficultés, la mission a pu être menée à terme.

Le présent rapport issu des investigations de la mission d'audit FADeC dans la commune de Zagnanado sera structuré selon le canevas-type des rapports FADeC schématisé comme suit :

- Norme
- Constat
- Risque
- Recommandations

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

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

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

DATE (sur BTR du RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (n°BTR)	MONTANTS (en F CFA)	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Crédits reportés		44 801 959		
26/12/2012	Transfert du fonds relatif au Projet de Mise en Œuvre des Micro projet à impact Local (PMIL)	BTR n°319/401 du 26/12/2012	18 974 990	MDGLAAT	
28/02/2013	Transfert 1 ^{ère} tranche FADeC Investissement	BTR n°42/401 du 28/02/2013	61 848 587	MDGLAAT	
30/05/2013	Transfert du fonds PPEA (Construction latrines)	BTR n°131/401 du 30/05/2013	20 000 000	MS	
30/05/2013	Transfert du fonds PPEA (Elaboration PHAC)	BTR n°131/401 du 30/05/2013	2 000 000	MS	
30/05/2013	Transfert affecté MEMP	BTR n°137/401 du 30/05/2013	36 407 000	MEMP	
11/06/2013	Transfert de la deuxième tranche (FADeC non affecté investissement)	BTR n°161/401 du 11/06/2013	78 464 784	MDGLAAT	
24/06/2013	Transfert du fonds FADeC (MEMP)	BTR n°194/401 du 24/106/2013	21 100 000	MEMP (BN)	
10/07/2013	Transfert du fonds FADeC (MS)	BTR n°123/401 du 10/07/2013	35 000 000	MS	
10/07/2013	Transfert du fonds PPEA (réalisation des FPM au titre de la gestion 2012)	BTR n°206/401 du 10/07/2013	25 000 000	MERMPEDER	
10/07/2013	Transfert du fonds PPEA (IMS 2013)	BTR n°210/401 du 10/07/2013	4 634 300	MERMPEDER	
04/11/2013	Transfert de la troisième tranche	BTR n°297/401 du 04/11/2013	58 848 588	MDGLAAT	

	(FADeC non affecté investissement)				
04/11/2013	Transfert de fonds PSDCC communale gestion 2013	BTR n°310/401 du 04/11/2013	23 347 777	MDGLAAT	
31/12/2013	Transfert de fonds PSDCC communautaire 2013	BTR n°365/401 du 31/12/2013	60 000 000	MDGLAAT	
31/12/2013	TOTAL		490 427 985		

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

Norme :

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

Constats :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune de Zagnanado s'élevaient à quatre cent quatre vingt dix millions quatre cent vingt sept mille neuf cent quatre vingt cinq (**490 427 985**) F CFA dont quatre cent quarante cinq millions six cent vingt six mille vingt six (445 626 026) F CFA de nouvelles dotations et quarante quatre millions huit cent un mille neuf cent cinquante neuf (44 801 959) F CFA de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations 2013 globalement, du FADeC non affecté particulièrement, les chiffres de la CONAFIL et ceux transférés au niveau de la commune de Zagnanado ne sont pas tous concordants. Les différences sont retracées dans le tableau ci-après :

DESIGNATIONS	CHIFFRES de la CONAFIL (en F CFA)	CHIFFRES de la COMMUNE (en F CFA)	DIFFERENCES (en F CFA)
Investissements directs	196 466 888	196 161 959	-304 929
PMIL	17 949 000	19 536 063	+ 1 587 063
DIC	3 000 000	3 000 000	0
PSDCC (Infrastructures communales)	21 814 564	21 748 891	-65 673
PSDCC (Infrastructures communautaires)	60 000 000	60 000 000	0
Investissements (FTI- FCB)	21 100 000	21 100 000	0
Investissements (Budget National)	36 407 000	36 407 000	0
MERMPEDER (BN) (IMS)	4 634 300	4 634 300	0
MERMPEDER (PPEA)	25 000 000	25 000 000	0

MS (Investissements)	35 000 000	35 000 000	0
MS (Investissements et IMS) (PPEA)	22 000 000	22 000 000	0
TOTAL	443 371 752	444 588 213	+1 216 461

Source : *Elaboré par la commission*

Il ressort de ce tableau que les chiffres de la CONAFIL au niveau des rubriques "Investissements directs", "PMIL" et "PSDCC Infrastructures communales" et ceux de la commune ne concordent pas. Les différences sont respectivement de - 304 929 F CFA ; +1 587 063 F CFA et de -65 673 F CFA. En dehors de ces deux rubriques, tous les autres chiffres concordent.

Risques :

Le non respect des chiffres annoncés par la CONAFIL peut entraîner la non réalisation des projets prévus.

Recommandations :

La CONAFIL devra, à l'avenir, veiller à la concordance entre les chiffres qu'elle annonce et ceux des transferts effectués à la commune.

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	12	28%
PAI, PAD ou PAC/Budget	16	37%
Budget	14	33%
NON	1	2%
Totaux	43	100%

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

Norme :

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

Constats :

Les documents de planification qui existent au niveau de la commune de Zangnanado sont :

Le Plan de Développement Communal : élaboré en Octobre 2012.

Le Plan Annuel d'Investissement : élaboré en Octobre 2012

Le Plan de Travail Annuel : élaboré en janvier 2013

Le Plan de Communication : 26 janvier 2013

Des 43 projets financés par le FADeC 2013, seize (16) sont cohérents avec le PAI-Budget soit 37% et quatre (04) sont cohérents PDC/Budget soit 28% ; quatorze (14) sont uniquement inscrits au budget soit 33% ; un (01) projet est non inscrit. Six projets n'ont pas été engagés ; un reliquat devra être reversé en 2013.

Le niveau d'exécution physique du PAI 2013 pour le secteur éducation est de 90% ; l'administration communale : 50%, santé : 70% agriculture : 60% (mais la seule activité prévue par la commune, elle-même, n'a pu être réalisée) Protection sociale : 85% ; eau : 100% (En 2012, le taux de desserte était de 47,7% ; il était prévu comme cible à atteindre en 2013, un taux de 55,78%, le taux de desserte réalisé en 2013 est de 58%. Il y a donc dépassement des prévisions. Toutefois, les onze (11) ouvrages à réhabiliter n'ont pas été réalisés.) énergie : 20% Assainissement et hygiène : 30% Environnement et gestion ressources naturelles 25% ; lotissement/pistes rurales : 30% Sécurité : 55%.

Il résulte de ce qui précède que tous les projets prévus pour être financés par FADeC en 2013 ne sont pas tous inscrits dans tous les documents budgétaires et de planification.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne, non prise en compte des risques, forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables. Sécurité insuffisante des fonds transférés.

Recommandations :

Le Maire devra veiller à l'inscription de l'ensemble les projets à financer sur les ressources du FADeC dans tous les documents budgétaires et de planification.

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
------------------	-------------------	---

Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	39	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0
Totaux	39	100%

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

Norme :

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

Constats :

Pour tous les projets réalisés, la maîtrise d'ouvrage est communale.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre de marchés / contrats	%
Procédures de passation en cours	0	0%
Exécution des travaux	9	23%
Réception provisoire	12	30%
Mise en service	4	10%
Levée des réserves/pré réception définitive	0	0%
Réception définitive	15	38%
TOTAUX	40	100%

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

Conformément aux données du tableau ci-dessus, aucune réalisation n'a de procédure en cours de passation de marchés et 09 projets sont en cours d'exécution correspondant à un taux de 23 % ; 12 projets ont été réceptionnés provisoirement soit un taux de 30% et 15 projets ont été réceptionnés définitivement soit un taux de 38 %.

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

Secteur	Nombre de projet	%
---------	------------------	---

Educ. mat.& primaire	10	23%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	3	7%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	1	2%
Eau potable & Energie	4	9%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	1	2%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	13	30%
Equipement marchands	2	5%
Urban.& aménagement	2	5%
Agric., élev. et pêche & Dévelop. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	5	12%
Autres (Protection sociale, ...)	2	5%
Totaux	43	100%

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

Les cinq (5) secteurs prioritaires dans lesquels la commune a investi sont :

- Administration Locale : 34%
- Assainissement et Hygiène : 30%
- Environnement et gestion ressources naturelles : 25%
- Lotissement/Piste rurale : 30%
- Sécurité : 55%

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	23	53%
Construction et équipement	3	7%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	4	9%
Etudes	1	2%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	12	28%
Entretien courant (fonctionnement)	0	0%
Autres fonctionnements	0	0%
Totaux	43	100%

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

La nature des investissements du FADeC 2013 est :

- Equipement : 28%
- Construction : 53%

- Aménagement et réfection/réhabilitation : 09%
- Construction et équipement : 7%
- Etude : 2%

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
	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT
	TOTAUX			

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune et constatations faites par les Inspecteurs.

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 n'y a pas de réalisations inéligibles en 2013.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2- FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1. RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

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

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

Constats :

Les sessions ordinaires sont tenues : la première le 1^{er} Juin 2013 ; la deuxième le 31/07/2013 ; la troisième le 09/09/2013 ; la session budgétaire tenue les 29 novembre 2013 ; 26 décembre 2013 ; 31 décembre 2013.

Elles sont appuyées de procès-verbaux de délibération n° 4M/29/C-ZDO/SG/SA du 1^{er} Juin 2013 ; n°4M/480/C-ZDO/SG/SA du 31 juillet 2013 ; n°4M/052/C-ZDO/SG/SA du 09/09/13 ; n°4M/02/C-ZDO/SG/SA du 31 décembre 2013.

Les délais de convocations sont respectés.

Les conseillers sont généralement présents

Un cahier de transmission où sont enregistrées les invitations des conseillers communaux aux sessions tient lieu de registre administratif des convocations.

Le tableau de la tenue des sessions se présente comme suit :

Intitulé de la session	Date de convocation	Références des invitations	Date de tenue	Nombre de conseillers présents	Nombre de conseillers absents	Nombre de procuration
1 ^{ère} session extraordinaire	04/02/2013	4M/053/C-ZDO/SG-SA	05/02/13	08	02	00
1 ^{ère} session ordinaire	29/05/2013	4M/231/C-ZDO/SG/SA	1 ^{er} /06/13	07	03	00
2 ^{ème} session ordinaire	26/07/13	4M/363/C-ZDO/SG-SA	31/07/13	08	02	01
3 ^{ème} Session ordinaire	05/09/13	4M/428/C-ZDO/SG-SA	20/09/13	08	02	00
2 ^{ème} session extraordinaire	18/09/13	4M/481/C-ZDO/SG-SA	20/09/13	08	02	00
Session budgétaire (budget prévisionnel)	22/11/13	4M/612/C-ZDO/SG-SA	29/11/13	06	02	02
	19/12/13	4M/656/C-ZDO/SG-SA	26/12/13	09	00	01

Intitulé de la session	Date de convocation	Références des invitations	Date de tenue	Nombre de conseillers présents	Nombre de conseillers absents	Nombre de procuration
gestion 2014)	27/12/13	4M/663/C-ZDO/SG-SA	31/12/13	10	00	00
Session budgétaire (budget prévisionnel gestion 2013)	25/01/13	4M/001/C-ZDO/SG/SA	25/01/13	-	-	-

La session budgétaire pour l'adoption du budget prévisionnel gestion 2013 qui devait se tenir en novembre 2012 a accusé de retard : elle s'est tenue le 25 janvier 2013.

Risques :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations

Recommandations :

Tenir à bonnes dates les sessions budgétaires.

2.2. AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION

Norme :

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

Constats :

Le tableau d'affichage existe. La vérification a montré que la liste des présents au conseil et celle des absents y sont affichés. Par contre, les relevés de décisions et le procès-verbal de la dernière session ne sont pas affichés.

Les délibérations tiennent lieu de relevés de décisions. Le relevé des absents est annexé aux procès-verbaux de délibération.

Risques :

Non visibilité des relevés de décisions. Le non affichage des relevés d'absents n'est pas de nature à décourager les absents.

Recommandations :

Afficher les relevés de décisions, les procès –verbaux des sessions du Conseil Communal afin de rendre l'information sur la tenue des sessions accessible au public.

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

Norme :

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

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

Constats :

La commission a eu la preuve d'un seul compte-rendu sur quatre dûment être établis. De l'analyse des PV des sessions, il n'y a un ordre du jour réservé au point du maire sur les activités menées entre deux sessions.

Risques :

Défaut de communication entre le Maire et les conseillers communaux.

Recommandations :

Rendre compte de ses activités par un rapport écrit à chaque réunion du Conseil Communal.

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

Norme :

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

statut du Secrétaire général de mairie). A la diligence du Maire il assure le secrétariat des séances et de toute réunion du CC.

Constats :

La coordination des services a été prouvée par le Secrétaire Général par l'exhibition de six (6) procès-verbaux de séances de travail tenues en 2013 avec les chefs des services communaux. Le circuit administratif des courriers est décrit ainsi qu'il suit : le courrier arrivé est enregistré au secrétariat administratif, puis acheminé vers le secrétaire général pour lectures et indications ; il est ensuite acheminé vers le Maire pour annotation : il retourne au secrétaire général pour affectation aux services concernés ;

Le courrier départ atterrit dans le bureau du secrétaire général pour observation et paraphe ; acheminement au bureau du Maire pour sa signature. Retour au secrétariat administratif pour enregistrement et pli. Acheminement vers le destinataire avec bordereau d'envoi pour accusé réception.

Le Secrétaire Général fait partie du comité chargé d'élaborer le budget mais les documents financiers et domaniaux ne transitent pas par lui. De ce fait, la commission conclut que le SG n'exerce pas la plénitude de ses attributions.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne, non prise en compte des risques, forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables.

Sécurisation insuffisante des fonds transférés.

Recommandations :

Tenir au moins une fois par mois les réunions avec les Chefs de Service ; Faire jouer au secrétaire général son rôle de principal animateur de tous les services communaux en faisant transiter par lui, en dehors des courriers ordinaires, les dossiers financiers et domaniaux.

2.5. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

Trois commissions permanentes sont obligatoirement créées. Il s'agit de : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales, la commission des affaires sociales et culturelles. Les Présidents de commissions sont élus par le conseil communal. Les rapporteurs désignés au sein des commissions présentent les rapports de leurs travaux en plénière. Le conseil communal

discute et adopte les procès-verbaux ou les rapports des travaux en commissions (Cf. article 36 de la loi n° 97-029 et articles 60, 61, et 62 du décret n° 2001-414).

Constats :

Les trois commissions permanentes ont été créées par Décision n°4M/222/C6Zdo/SG-SA du 17/07/2008 portant délibération du CC de la session ordinaire de 17/7/2009 sont :

- La commission permanente des affaires domaniales et environnementales
- La commission permanente des affaires financières et économiques
- La commission permanente des affaires sportives, sociales et culturelles.

Mais une seule commission, celle des affaires domaniales et environnementales, a déposé un rapport sur la transhumance qui a fait l'objet de compte-rendu en session du Conseil Communal.

Risques :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations.

Recommandations :

Rendre plus actives les commissions permanentes en leur confiant des dossiers pointus sur les problèmes de la commune ; responsabiliser les rapporteurs au sein de chaque commission en vue de sanctionner par de procès-verbaux, chaque séance de travaux desdites commissions.

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

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

Les documents budgétaires à savoir le budget primitif, le collectif budgétaire et le compte administratif ont été respectivement adoptés les 25 janvier 2013 ; 09 septembre 2013 ; 30 juin 2014.

Les dates de transmission de ces documents budgétaires à l'autorité de tutelle se présentent comme suit : le BE/4M/051/C-Zdo/SG/SAFE-SA du 04/02/13 a transmis le budget primitif ; le BE/4M/416/C-290/SG/SAFE-SA du 21/08/2014 a transmis le compte administratif ; le BE :4M/460/C-Zdo/SG-SA du 19/9/2013 a transmis le collectif budgétaire gestion 2013. Récapitulatif des dates de transmission des documents budgétaires :

- Budget primitif gestion 2013 : 05/02/2013
- Collectif budgétaire gestion 2013 : 19/09/2013
- Compte administratif gestion 2013 : 22/08/2014

Le budget primitif et le collectif budgétaire gestion 2013 ont été approuvés par l'autorité de tutelle par arrêté n°4/029/PDZ-C/SG/STCCD-CDCL du 19 février 2013 et arrêté n°4/112/PDZ-C/SG/STCCD-CDCL du 18 septembre 2013.

Le compte administratif gestion 2013 n'a pas encore été approuvé par l'autorité de tutelle.

Risques :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations.

Recommandations :

Faire approuver par l'autorité de tutelle le compte administratif gestion 2013.

2.7. REDDITION DE COMPTE

Norme :

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

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

Constats :

Il existe une Division de l'Information, de la Documentation et des Archives. Mais les documents de planification (PDC, PTA, PAI, PAD, PAC, PHAC, PCE) ne sont pas entreposés dans cette salle de documentation ; ils sont disponibles au Service de la Planification et du Développement Local. Il en est de même pour les documents budgétaires qui, au lieu d'être au niveau du Service de la documentation, sont plutôt disponibles au Service des Affaires Financières et Economiques.

Risques :

Faible contexte de redevabilité et de reddition des comptes d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et la satisfaction des besoins des populations

Recommandations :

Entreposer au niveau de la Division de l'Information, de la Documentation et des Archives les documents budgétaires et ceux de la planification.

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 :

La reddition de compte a été tenue le 29 Août 2013 au centre des jeunes et loisirs de Zagnanado. Les services déconcentrés de l'Etat, les conseillers de village, les organisations de la société civile, les cellules de participation citoyenne niveau villages et arrondissements y ont participé.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

2.8. EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Norme :

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

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

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

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

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

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

Constats :

Les organes de passation des marchés publics ont été créés par arrêté n°4M/64bis/C-Zo/SG-SA du 22 septembre 2011. Le même arrêté a créé :

- Le Secrétariat Permanent des Marchés Publics (SPMP)
- La Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)
- La Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)

La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est le Maire, Monsieur Symphorien MISSEGBETCHE.

La Commission de Passation des Marchés Publics est composée comme suit :

- Le deuxième Adjoint au Maire assure la présidence

- Un conseiller communal est le Président de la Commission des affaires économiques et financières
- Le Chef de l'arrondissement de Banamè est membre
- Le Receveur-Percepteur
- Le Chef du Service Technique qui détient le BTS Génie Civil, spécialiste des marchés publics

La Cellule de Contrôle des Marchés Publics est composée comme suit :

- Le premier adjoint au Maire, Chef de la Cellule
- Le spécialiste des marchés publics
- Un ingénieur des Travaux Publics
- Le Chef Service de la Planification et du Développement Local
- Le Chef de Service des Affaires Financières et Economiques.

Il existe un juriste et un spécialiste de passation des marchés publics au sein de la Cellule de Passation des Marchés Publics.

Deux procès-verbaux de la Commission de Contrôle des Marchés Publics ont été produits à la commission comme preuves de rapports d'activités des organes de passation des marchés publics : il s'agit des PV relatifs à l'analyse des offres relatives aux travaux de construction d'un module de 3 classes+ magasin+ bureau à l'EPP de Zankoumando dans la commune de Zagnanado.

Pour la commission, ces pv ne sauraient être considérés comme des rapports des organes de passation des marchés publics.

La norme ci-dessus n'est donc pas totalement respectée.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne, non prise en compte des risques, forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables.

Sécurisation insuffisante des fonds transférés.

Recommandations :

Il est recommandé au Maire de rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
1	Travaux de construction d'un module de trois classes plus bureau plus magasin à l'EPP de AHLAN sur initiative de DOGBO	18.950.000	FADeC affecté PMIL	Appel d'offres ouvert	Education	Réception provisoire
2	Travaux d'aménagement de la piste Agongbodji-Agonvè	9.263.000	FADeC non affecté	Cotation	Piste rurale	Réception Définitive
3	Travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) de la commune de Zagnanado par l'approche participative avec méthode de haute intensité de main d'œuvre (HIMO), exercice 2013	20.511.387	FADeC non affecté	Appel d'offres restreint	Piste rurale	Réception Définitive
4	Travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + deux modules de latrines à deux cabines dans la commune de Zagnanado	9.994.163	FADeC affecté (MS) PPEA	Appel d'offres ouvert	Assainissement et hygiène	Réception provisoire
5	Réalisation des travaux de cinq forages d'exploitation dans la commune de Zagnanado	19.970.000	FADeC affecté MERMPEDER (PPEA)	Appel d'offres ouvert	Eau et énergie	Réception provisoire
6	Travaux de construction d'un module de deux classes +magasin+bureau+bloc de latrines à deux cabines à l'EM d'Agonlin-Houégbo	19.166.876	Affecté MEMP	Appel d'offre ouvert	Education primaire et maternelle	Réception Provisoire

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
7	Travaux de curage de 3600 ml d'ouvrages d'assainissement ds la commune de Zagnanado	8.200.000	FADeC non affecté	Cotation	Assainissement Et hygiène	Réception définitive
8	Travaux d'étude et conception du plan de voirie et d'équipement socio-communautaire des tranches A et B de Zagnanado-Centre	35.258.400	FADeC non affecté	Appel d'offres ouvert	Voirie urbaine	Travaux Validés
9	Travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado	25.431.786	FADeC non affecté	Appel d'offre ouvert	Administration locale	Réception Provisoire
10	Travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamé	34.509.096	FADeC affecté (M.S)	Appel d'offres ouvert	Santé	Travaux Achevés

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

Au titre de l'année 2013, la commune de Zagnanado a effectué 26 réalisations sur les ressources du FADeC. La commission a procédé au contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques sur un échantillon de dix (10) marchés/contrats/bons de commande (Voir le tableau n° 8 ci-dessus), soit un taux d'échantillonnage de 38,46 %.

Il ressort du tableau ci-dessus que les réalisations ou projets choisis dans l'échantillon couvre :

- Tous les types de financement à savoir : FADeC non affecté, PPEA, FADeC affecté MEMP ;
- tous les modes de passation utilisés par la commune en 2013 : appel d'offres restreint ou ouvert, cotation ; bon de commande ;
- tous les secteurs prioritaires de la commune : Education Maternelle et Primaire (02 projets), Eau potable et Energie (01 projet), pistes rurales (02 projets) ; Administration Locale (01 projet) et Voirie Urbaine (01 projet), Assainissement et Hygiène (02 projets), Santé (01 projet).

Par ailleurs, le tableau ci-dessus indique également les niveaux d'exécution des réalisations composant l'échantillon.

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 :

Le plan annuel de passation des marchés publics gestion a été élaboré. Sa contenance est schématisée de la façon suivante :

- 1^{ère} Colonne : Numéro ;
- 2^{ème} Colonne : Projet/action/activités ;
- 3^{ème} Colonne : Mode de passation ;
- 4^{ème} Colonne : Financement ;
- 5^{ème} Colonne : Chronogramme (de Janvier à Décembre).

La commission n'ayant pas connaissance du modèle adopté par l'ARMP, elle ne saurait apprécier la forme et la complétude de ce Plan par rapport audit modèle.

Par ailleurs, il est à faire remarquer qu'au niveau du Code des Marchés Publics (Cf. article 20 du code 2009 de passation des marchés et de délégation des services ; 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), les groupes de mots " plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics" et " plan de passation des marchés publics" prêtent à confusion. Pour lever toute équivoque, il y a lieu d'harmoniser l'appellation "Plan Annuel de Passation des Marchés Publics" ou " Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics" au niveau du Code des Marchés Publics.

Risques :

Mauvaise présentation du plan annuel de passation des marchés publics.

Recommandations :

Le Maire devra instruire ses services compétents à s'approprier du modèle adopté par l'ARMP pour élaborer le plan annuel de passation des marchés publics de la commune.

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

Norme :

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

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

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

Constats :

L'analyse des dossiers de passation des marchés publics, objet de l'échantillon a montré que les seuils fixés pour la passation des marchés publics ont été respectés.

Il est à faire remarquer que la commission n'a noté aucun cas de saucissonnage de marchés en vue de rester en dessous du seuil de passation des marchés publics.

Il résulte de ce qui précède que la norme a été respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Constats :

De l'examen des contrats passés par la commune de Zagnanado en 2013, la commission n'a identifié aucun marché étant dans les seuils de compétence de contrôle a priori de la DNCMP. Il en résulte que tous les dossiers de marchés passés devraient être transmis par la PRMP à la CCMP pour son contrôle a priori.

A partir de l'échantillon, la commission a procédé à la vérification de :

- la transmission par écrit des dossiers de marchés par la PRMP à la CCMP ;
- l'existence d'avis écrit émis par la CCMP sur les dossiers ;
- l'existence d'un rapport de la PRMP.

Il ressort de cette vérification, les observations suivantes :

- 1- Transmission par écrit des dossiers de marchés par la PRMP à la CCMP
 - Aucun Dossier d'Appel d'Offres (DAO) relatif aux marchés ou contrats n'a été transmis à la CCMP ;
 - trois (03) dossiers sur les (10) ont été transmis par écrit (bordereaux) à la CCMP ; il s'agit des marchés ci-après :

- Marché N°4M/013/ST/SAF/SG/CCPMP du 09/10/2013 relatif aux travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à l'Ecole Maternelle d'Agonlin-Houégbo ;
- contrat n°4M/012/ST/SAF/SG/CCPMP du 11/10/2013 relatif aux travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè ;
- marché n°4M/021/ST/SAF/SG/CCPMP du 5/11/2013 relatifs aux travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado.

2- Existence d'avis écrit émis par la CCMP sur les dossiers de marchés

L'existence d'avis écrit de la CCMP pour les trois (03) dossiers ci-dessus mentionnés qui ont été transmis à la CCMP par bordereau.

3- L'existence d'un rapport de la PRMP

Aucun rapport de la PRMP n'a été mis à la disposition de la commission d'audit.

Au total, il ressort de ce qui précède que la norme ci-dessus énoncée relative 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 n'a pas été totalement respectée.

Risques :

Attribution irrégulière de marchés publics.

Recommandations :

Le Maire devra, à l'avenir, veiller au respect des dispositions du Code des marchés publics relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.

3.1.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constats :

Au cours de l'année 2013, la commune de Zagnanado n'a passé aucun marché de gré à gré.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Selon l'article 76 de la même loi, la séance d'ouverture des plis est publique. L'ouverture des plis au lieu, à la date et à l'heure fixée dans le dossier d'appel d'offres, en présence des 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 :

La commune de Zagnanado a élaboré un plan annuel de passation des marchés publics. Ce Plan comporte les caractéristiques essentielles des marchés que la commune entend passer au cours de l'année 2013.

Conformément aux normes énoncées, la commune a l'obligation de transmettre le plan annuel de passation des marchés publics à la DNCMP par une correspondance officielle et de le faire connaître (par affichage et retransmission par radio locale et régionale) en début d'année au moyen d'un avis général. A ce niveau, les observations sont les suivantes :

- La non transmission du plan annuel de passation des marchés publics à la DNCMP ;
- la non publication du plan annuel de passation des marchés publics ;
- l'inexistence de l'avis général.
- Il ressort de ces observations que cet aspect de la norme ci-dessus mentionnée n'a pas été respecté.
- Par ailleurs et conformément à la même norme, la commission a vérifié, à travers les projets de l'échantillon, les points ci-après :
 - l'effectivité de la publication des avis d'appel d'offres ;
 - l'existence de PV d'ouverture des offres et des listes de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture des plis ;
 - le changement de la date et de l'heure d'ouverture des plis ; en cas de changement de la date et de l'heure d'ouverture des plis, si les soumissionnaires ont été informés par écrit suffisamment tôt de la modification ;
 - la publication des PV d'attribution provisoire ;
 - l'information par écrit des soumissionnaires non retenus.

Après ces vérifications, la commission a relevé :

1°) la publication des avis d'appel d'offres pour trois (03) dossiers sur les huit (08) ayant fait l'objet d'un avis d'appel à la concurrence ; toutefois, cette publication n'a pas été faite conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi 2009-02. En effet, ces avis d'appel d'offres ont été publiés par la radio régionale "TONASSE" située à Covè.

Il est à souligner, par ailleurs que certains avis d'appels d'offres mis à la disposition de la commission d'audit ne sont pas signés et d'autres sont signés sans date. C'est le cas notamment des avis d'appel d'offres des dossiers relatifs aux travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè (signé et sans date), du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado (non signé) et au plan de voirie (signé mais sans date).

2°) l'existence des PV d'ouverture des offres pour chacun des dossiers de l'échantillon ; toutefois, il est à souligner que les PV rédigés sont laconiques et ne mentionnent que le nombre de dossiers vendus et déposés, la vérification des pièces présentes dans les soumissions et la présence de deux représentants de soumissionnaires ; ces PV devraient mentionner notamment qu'à l'ouverture des offres, il a été procédé à la numérotation par ordre de dépôt, à la lecture à haute voix des noms des soumissionnaires et à la vérification des pièces présentes dans les soumissions en présence des soumissionnaires ou de leurs représentants etc ; aucune liste de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture des plis n'a été jointe aux PV ;

3°) il y a eu changement de la date et de l'heure d'ouverture des plis pour quatre (04) sur les dix (10) de l'échantillon ; il s'agit des dossiers relatifs aux :

- travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè : l'ouverture des plis a eu lieu le 30/07/2013 à 11 h 05 mn au lieu de 10 h 30 le même jour comme prévu dans le DAO ;
- travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à l'Ecole Maternelle d'Agonlin-Houégbo : l'ouverture des plis a eu lieu le 26/09/2013 à 11h 30 au lieu de 10h 30 mn le même jour comme prévu dans le DAO.
- travaux d'entretien courant des ITR par HIMO : la date d'ouverture des offres est prévue pour le 24/03/2013 à 10 heures dans le DAO alors que l'ouverture a eu lieu le 19/06/2013 sans précision de l'heure dans le PV d'ouverture ;
- travaux de curage de 3600ml d'ouvrages d'assainissement dans la commune de Zagnanado : la date d'ouverture des plis a été prévue pour le 16/09/2013 à 10 h 30 dans le DAO alors que dans le PV d'ouverture, il a été marqué la date du 16/05/2013 sans la précision de l'heure d'ouverture.

Pour tous ces dossiers, il n'a été mis à la disposition de la commission aucun document portant changement des dates et heures de dépôt ou d'ouverture des offres concernées.

Au niveau de la commune de Zagnanado, les membres de la CPMP n'élaborent pas des PV d'attribution provisoire. Ils établissent plutôt des PV d'analyse et/ou de jugement des offres qui mentionnent généralement dans leurs conclusions l'attribution provisoire ou l'attribution des marchés ou contrats. En vertu de leur contenu, ces PV peuvent être assimilés à des PV d'attribution provisoire. Toutefois, la commission d'audit a constaté que ces PV d'analyse ou de jugement des offres ne font pas l'objet de publication ni d'affichage.

5°) Pour l'ensemble des dossiers de l'échantillon, les soumissionnaires non retenus de quatre (04) dossiers seulement ont été informés : il s'agit des dossiers relatifs aux travaux de construction d'un module de deux classes à l'EM d'Agonlin-Houégbo, du dispensaire du centre de santé de Banamè et du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado ; des travaux d'étude et

conception du plan de voirie et d'équipements socio-communautaire des tranches A et B de Zagnanado-Centre.

Il résulte de l'ensemble des observations ci-dessus retracées que les dispositions des articles 20, 59, 76 et 84 de la Loi n°2009-02 n'ont pas totalement respectées.

Risques :

- Exclusion de la commande publique ;
- Non ouverture de possibilité de recours aux soumissionnaires ;
- Non respect des droits des soumissionnaires ;
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandations :

Le Maire en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics devra :

- publier en début d'année le Plan Annuel de Passation des Marchés publics au moyen d'un avis général ;
- veiller au respect des dispositions du Code des Marchés Publics relatives aux règles de publicité des marchés publics ;
- veiller à ce que les listes de présence de toutes les parties prenantes aux séances d'ouverture des offres soient jointes aux PV desdites séances ;
- se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics pour la production des divers PV, suite à l'ouverture, au dépouillement et à l'analyse des offres ;
- veiller à l'information par écrit de tous les soumissionnaires dont les offres ne sont pas retenues.

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 :

1°) Vérification du délai de réception des candidatures ou des offres qui ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP

N°	Désignation opérations	Délai entre publication Avis d'AO et et dépôt des offres (Min. 30 jours)
1	Travaux de construction d'un module de trois classes plus bureau plus magasin à l'EPP de AHLAN sur initiative de DOGBO	39
2	Travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) de la Commune de Zagnanado par l'approche participative avec la méthode de haute intensité de main d'œuvre (HIMO), Exercice 2013	-53
3	Travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + plus deux modules de latrines à deux cabines dans la Commune de Zagnanado	34
4	Réalisation des travaux de cinq forages d'exploitation dans la Commune de Zagnanado.	41
5	Travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à L'EM d'Agonlin-Houégbo	42
6	Travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè.	29
7	Travaux d'étude et conception du plan de voirie et d'équipements socio-communautaire des tranches A et B de Zagnanado-Centre	2
8	Travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado	32

Source : *Elaboré par la Commission à partir des documents de la commune*

Pour les huit (08) dossiers de l'échantillon qui ont été passés par appels d'offres ouverts ou restreints, le délai minimum de 30 jours à observer pour la réception des offres est respecté pour cinq (05) dossiers.

Il est à faire remarquer que ce délai est négatif (-53 jours) en ce qui concerne le dossier d'entretien courant des ITR par l'approche HIMO. En effet, conformément aux documents mis à la disposition de la commission d'audit,

l'Avis d'Appel d'Offres de ce dossier porte la date du 16/05/2013 ; le dépôt des offres a eu lieu le 24/03/2013 et l'ouverture des offres a eu lieu le 19/06/2013. La situation de ce dossier est donc à clarifier avec des preuves à l'appui lors de la transmission à la commission des contre-observations de l'Ordonnateur. De ce fait, cet aspect de la norme n'a pas été totalement respecté.

2°) Vérification du délai maximum de 15 jours entre l'ouverture des offres et le rapport d'analyse des offres

N°	Désignation opérations	Délai moyen entre Ouverture des offres - rapport d'analyse des offres (Max. 15 jours)
1	Travaux de construction d'un module de trois classes plus bureau plus magasin à l'EPP de AHLAN sur initiative de DOGBO	0
2	Travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) de la Commune de Zagnanado par l'approche participative avec la méthode de haute intensité de main d'œuvre (HIMO), Exercice 2013	87
3	Travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + plus deux modules de latrines à deux cabines dans la Commune de Zagnanado	0
4	Réalisation des travaux de cinq forages d'exploitation dans la Commune de Zagnanado.	0
5	Travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à L'EM d'Agonlin-Houégbo	0
6	Travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè.	0
7	Travaux d'étude et conception du plan de voirie et d'équipements socio-communautaire des tranches A et B de Zagnanado-Centre	0
8	Travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado	0

Source : *Elaboré par la Commission à partir des documents de la commune*

Conformément au tableau ci-dessus, le délai maximum de 15 jours à observer entre la date de l'ouverture des offres et celle d'établissement du rapport d'analyse des offres est respecté pour sept (07) dossiers passés par appels d'offres. La situation est toujours particulière pour le dossier d'entretien courant des ITR par l'approche HIMO pour lequel ce délai est de 87 jours.

3°) Vérification du délai minimum de 15 jours à observer avant la signature du contrat

N°	Désignation opérations	Dates de la communication des résultats	Dates signature des contrats	Délai moyen entre Ouverture des offres - rapport d'analyse des offres (Max. 15 jours)
1	Travaux de construction d'un module de trois classes plus bureau plus magasin à l'EPP de AHLAN sur initiative de DOGBO	28/02/2013	13/03/2013	15 j
2	Travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) de la Commune de Zagnanado par l'approche participative avec la méthode de haute intensité de main d'œuvre (HIMO), Exercice 2013	19/06/2013	18/07/2013	29 j
3	Travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + plus deux modules de latrines à deux cabines dans la Commune de Zagnanado	18/07/2013	20/08/2013	32 j
4	Réalisation des travaux de cinq forages d'exploitation dans la Commune de Zagnanado.	26/06/2013	23/08/2013	57 j
5	Travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à L'EM d'Agonlin-Houégbo	26/09/2013	09/10/2013	13 j
6	Travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè.	30/09/2013	11/10/2013	11 j
7	Travaux d'étude et conception du plan de voirie et d'équipements socio-communautaire des tranches A et B de Zagnanado-Centre	14/10/2013	22/10/2023	08 j
8	Travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado	02/10/2013	05/11/2013	33 j

Source : Elaboré par la Commission à partir des documents de la commune

Il ressort du tableau ci-dessus que le délai minimum de 15 jours à observer entre la communication des résultats et la signature des contrats n'a été respecté que pour cinq (05) dossiers de l'échantillon passés par appel d'offres à la mairie de Zagnanado.

Face au non- respect de ce délai, aucune justification n'a été fournie à la commission.

Par ailleurs, il est à souligner qu'aucune demande écrite de soumissionnaire écarté n'a été enregistré pour que la mairie en apporte les éléments de réponse.

En ce qui concerne la **notification** par l'Autorité Contractante du marché signé au titulaire, il est à faire remarquer que cinq (05) sur les huit (08) marchés de l'échantillon ont fait l'objet de notification.

Il résulte de ce qui précède que la norme ci-dessus énoncée n'est pas totalement respectée.

Risques :

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

Recommandations :

Le Maire devra :

- veiller au respect des délais des procédures dans la passation des marchés publics au niveau de sa commune ;
- instruire les services compétents de la mairie à clarifier la situation du dossier relatif à l'entretien courant des ITR par HIMO.

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 d'audit n'a pas eu la preuve au niveau de l'Ordonnateur de l'enregistrement des marchés ou contrats, objet de l'échantillon.

Risques :

- Non- respect des droits des soumissionnaires ;

- Plaintes et contentieux relatifs aux MP.

Recommandations :

Il est recommandé au Maire de soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés.

3.1.8. Conformité et respect des critères de jugement des offres

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

Norme :

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

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

Constats :

De l'examen des avis d'appel d'offres relatifs aux huit (08) marchés passés par appel d'offres au niveau de l'échantillon, la commission d'audit constate que ces avis comportent tous les éléments ci-dessus cités par l'article 54 du Code des Marchés Publics et des délégations de service public en dehors de quelques-uns à savoir :

- la date et/ou la signature : C'est le cas notamment des avis d'appel d'offres des dossiers relatifs aux travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè (signé et sans date), du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado (non signé) et au plan de voirie (signé mais sans date).
- les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires ;
- le montant de la caution de soumission.

Risques :

- Exclusion de la commande publique ;
- Attribution déguisée de marchés publics ;
- Non protection des intérêts de la commune ;
- mauvais achèvement des prestations, exécution de travaux non conformes, mauvaise qualité des ouvrages.

Recommandations :

Le Maire devra veiller à la conformité des avis d'appel d'offres en y faisant figurer tous les éléments cités par l'article 54 du Code des Marchés Publics.

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 :

De l'examen des marchés ou contrats de l'échantillon, la commission d'audit conclut que ces marchés sont passés sur la base des DAO types élaborés par l'ARMP. Ces DAO ne contiennent pas des clauses contractuelles/spécifications techniques particulières pour favoriser ou éliminer certains soumissionnaires. De même, ils sont basés sur des critères de sélection et d'attribution des commandes impartiaux et les critères d'attribution et le mode d'évaluation y sont clairement exposés.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Constats :

La commission, après avoir pris connaissance des pièces administratives énumérées dans les DAO, notamment les pièces éliminatoires et rapproché ces pièces avec celles contenues dans les offres des soumissionnaires d'une part et après analyse de la décision des offres à évaluer d'autre part, fait les observations suivantes :

- La rédaction de PV d'ouvertures laconiques et non conformes à la norme ci-dessus énoncée : en effet, la plupart de ces PV ne mentionnent pas les éléments suivants et qui sont lus à haute voix lors des séances d'ouverture : le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre et de chaque variante, la présence ou l'absence des pièces administratives énumérées dans le DAO, le délai de réalisation, la présence ou l'absence de la garantie d'offre, le montant des rabais proposés (éventuellement) ;
- Les fiches d'ouverture des plis n'ont pas été jointes aux PV en dehors de ceux relatifs aux dossiers de construction d'un module de trois classes à l'EPP AHLAN et d'entretien courant des ITR par HIMO.

En ce qui concerne les décisions des offres à évaluer pour chaque dossier, la commission d'audit ne saurait dire que ces décisions se fondent sur la réalité de chaque dossier c'est-à-dire sur la présence matérielle et la validité des pièces éliminatoires dans la mesure où les tableaux des résultats de la vérification de la conformité des pièces éliminatoires ou non demandées aux soumissionnaires ne sont pas joints aux PV d'analyse. De même, aucune fiche de notation n'est jointe aux PV d'analyse comme annoncé dans leur contenu. Ainsi, il a été constaté que, seule une note globale est donnée avec un commentaire sur quelques critères et qu'aucune précision n'est donnée par rapport à la manière dont chaque critère a été noté.

Par ailleurs, les tableaux de classement des offres ne sont pas joints aux PV d'analyse ou de jugement des offres.

De ce qui précède, la norme ci-dessus rappelée n'a pas été totalement respectée.

Risques :

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

Recommandations :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que les PV d'ouverture, d'analyse des offres comportent toutes les informations contenues dans les offres.

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 :

Comme il a été mentionné plus haut, les tableaux de résultats de vérification des pièces administratives et les fiches de notation ne sont pas joints aux rapports d'analyse des offres examinés par la commission d'audit. Il en est de même que les fiches de classement des offres. En l'absence d'indication sur les critères de notation des offres techniques et financières, la commission ne saurait conclure que l'évaluation des offres a été faite selon la méthode et les critères du DAO.

Il résulte de ce qui précède que les aspects ci-dessus mentionnés sont à corriger pour parfaire le respect de la norme énoncée plus haut.

Risques :

Mauvaise compréhension des rapports de dépouillement.

Recommandations :

Le Maire devra veiller à ce que le Président de la CCPM joigne, à l'avenir, les tableaux des résultats et les fiches de notation des offres aux PV d'ouverture et d'analyse des offres.

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 :

Pour l'ensemble des dossiers de marchés, objet de l'échantillon, des PV d'attribution provisoire n'ont pas été élaborés. Il y a eu plutôt l'élaboration de PV de jugement des offres et de PV d'analyse des offres qui mentionnent au niveau de leur conclusion l'adjudication provisoire du projet concerné. La commission a donc assimilé ces PV aux PV d'attribution provisoire.

Ces divers PV concernant les huit (08) marchés passés par appel d'offres comportent les éléments ci-après visés par la norme : le ou les soumissionnaires retenus, le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre. Mais, ils ne mentionnent pas les noms des soumissionnaires exclus, ni les motifs de leur rejet. Pour ce qui concerne les éléments de marché, ces PV comportent l'objet et le prix, sans les délais de réalisation.

La norme n'est donc pas totalement respectée.

Risques :

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

Recommandations :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que soient plutôt établis des PV d'attribution provisoire et que ces derniers soient conformes et réguliers par rapport aux normes en vigueur.

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

3.2.1. Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constats :

La commission a eu la preuve que tous les marchés ou contrats, objet de l'échantillon ont été enregistrés à la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Elle a ensuite examiné si ces contrats ont été enregistrés avant leur exécution. La situation se présente comme suit :

- En ce qui concerne le contrat n°4M/008/ST/SAF/SG/CCPMP du 20/08/2013 relatif aux travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + plus deux modules de latrines à deux cabines dans la commune de Zagnanado, il a été enregistré le 20/08/2013 et la date de démarrage des travaux, matérialisée par le PV de remise de site est de 26/08/2013 ; il a été donc enregistré avant la mise en exécution des travaux ;
- Pour le contrat n°4M/012/ST/SAF/SG/CCPMP du 11/10/2013 relatif aux travaux de construction du dispensaire du centre de santé de Banamè, il a été enregistré le 11/10/2013 alors que la date de démarrage des travaux, matérialisée par le PV de remise de site est de 1^{er}/10/2013 ; ce contrat a été donc mis en exécution avant l'enregistrement du contrat.

Pour les autres contrats, la commission ne disposant pas des PV de remise de site les concernant, elle ne saurait dire si ces marchés ou contrats ont été enregistrés avant leur mise en exécution.

Il résulte de ce qui précède que la norme n'a pas été respectée.

Risques :

Déperdition financière au détriment de l'Etat.

Recommandations :

Le Maire devra :

- veiller à ce que les procès-verbaux de remise de sites soient délivrés aux entrepreneurs après l'enregistrement aux Impôts des marchés dont ils sont attributaires ;

- instruire les services compétents de la mairie à produire à la commission tous les procès-verbaux de sites manquants.

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 constatations faites sont :

- Les liasses de pièces justificatives qui accompagnent les factures adressées au Maire par les fournisseurs ou les entrepreneurs comportent les pièces nécessaires à savoir : contrat de marché dûment signé, approuvé et enregistré aux impôts et domaines, lettre ou bon de commande, bordereau de livraison ou PV de réception ;
- toutes les factures relatives aux marchés ou contrats de l'échantillon ont été certifiées et liquidées avec apposition au verso desdites factures de cachets comportant les mentions nécessaires avec les dates et la signature du C/SAF (pour la certification du service fait) et avec les dates et la signature du Maire (pour la liquidation des factures) ;
- tous les pv de remise de site pour les marchés ou contrats, objet de l'échantillon n'ont pas été mis à la disposition de la commission ;
- les attachements pour la prise en compte des décomptes introduits existent et le contrôle par le C/ST de la concordance des justificatifs, notamment les factures et les attachements intermédiaires est effectué ; mais il a été constaté que certains attachements se trouvant dans les dossiers de paiement gardés au niveau de l'Ordonnateur ne sont pas signés par le C/ST ;
- les pv de réception existent et sont signés notamment par le C/SAF et le C/ST ; mais tous n'ont pas été produits à la commission.

Risques :

Paiements irréguliers.

Recommandations :

Le Maire devra instruire tous les services compétents de la mairie au respect des dispositions relatives au point 5.2 du manuel de procédures du FADeC.

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 :

Pour tous les types de travaux effectués au cours de l'année 2013, la maîtrise d'œuvre est communale.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.2.4. Respect des délais contractuels

Norme :

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

Constats :

Sur les huit marchés ou contrats, objet de l'échantillon, la commission ne dispose que de deux pv de remise de site. Ces pv de remise de site matérialisant le démarrage des travaux, elle ne peut donc calculer s'il y a retard ou pas dans l'exécution des travaux que pour ces deux chantiers à savoir les travaux de construction de modules de latrines et du dispensaire du centre de santé de Banamè.

Au moment des investigations de la commission au niveau de la commune, les travaux de constructions du dispensaire n'étaient pas encore réceptionnés, donc elle ne peut vérifier s'il y a eu retard ou pas dans l'exécution que pour le contrat n°4M/008/ST/SAF/SG/CCPMP du 20/08/2013 relatif aux travaux de construction de trois modules de latrines à quatre cabines + plus deux modules de latrines à deux cabines dans la commune de Zagnanado.

La situation se présente comme suit : ce contrat est signé le 20/08/2013 avec une durée de réalisation de 02 mois ; la date de démarrage des travaux est le 26/08/2013 (voir pv de remise de site) ; la date de réception provisoire est le 27/05/2014 soit 07 mois 01 jour de retard par rapport au délai de réalisation.

A la connaissance de la commission, aucune des mesures visées par les articles 125 et 141 du Code des Marchés Publics n'a été prise par le Maire pour cette réalisation de l'échantillon qui a connu de retard d'exécution.

S'agissant des autres contrats, la commission ne disposant pas des PV de remise de site les concernant, elle ne saurait affirmer si ces marchés ou contrats ont connu de retard dans leur exécution.

Enfin, il importe de souligner que les pv de remise de site qui n'ont pas été produits le soient au moment de la transmission des contre observations de l'Ordonnateur à la commission.

Risques :

Inefficiences ;

Renchérissement du coût des ouvrages.

Recommandations :

Le Maire devra, à l'avenir, mettre en œuvre les mesures visées par les articles 125 et 141 du Code des Marchés Publics en cas de dépassement des délais contractuels ;

Le Maire devra instruire le CST à mettre à la disposition de la commission les procès-verbaux de remise de site des neuf (09) autres réalisations de l'échantillon en dehors de celle relative aux latrines.

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'existe pas d'avenant pour les réalisations de l'échantillon.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

4.1. AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

4.1.1. Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Norme :

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

Constats :

Le Receveur-Percepteur informe le Maire de l'arrivée des fonds au profit de la commune par des lettres de notification. Mais, il ne joint pas à ces dernières les BTR. Le C/SAF est ainsi obligé de recourir au Receveur-Percepteur pour disposer de tous les BTR relatifs aux ressources transférées à la commune. La commission a noté que le registre auxiliaire FADeC a été mis à jour.

Risques :

Non traçabilité de toutes les ressources du FADeC transférées à la commune.

Recommandations :

Le Maire devra inviter le Receveur-Percepteur à joindre aux lettres de notification des fonds les copies des BTR y afférents.

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 :

Pour le calcul des retards éventuels au niveau des paiements concernant l'échantillon, la commission ne dispose pas de toutes les informations à savoir :

- les PV de remise de site ;
- les PV de réception provisoire ;
- la copie du marché n°4M/013/ST/SAF/SG/CCPMP du 09/10/2013 relatifs aux travaux de construction d'un module de deux classes plus magasin plus bureau plus bloc de latrines à deux cabines à l'Ecole Maternelle d'Agonlin-Houégbo ;
- des dates de réception des mandats à la Recette-Perception.

Pour permettre à la commission de calculer ces retards éventuels, les documents ci-dessus mentionnés devront être transmis à la commission lors de la transmission des contre observations de l'Ordonnateur à cette dernière.

Risques :

Mauvaise appréciation des délais de paiement.

Recommandations :

Le Maire devra inviter les services compétents de la mairie à fournir les différents documents demandés par la commission.

4.1.3. Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constats :

Le registre des mandats au niveau de l'ordonnateur est intitulé « Journal des Dépenses » ouvert le 02 janvier 2013 et où sont collées sur chaque feuillet, les fiches issues du logiciel GBCO tirées mensuellement intitulées « Journal des dépenses (mandats émis) ».

Le registre des engagements ouvert le 02 janvier 2013 coté mais non paraphé et où sont collées les fiches dénommées « journal des engagements » tirées mensuellement. Les derniers mandats émis et les dernières dépenses engagées sont datés du 31 décembre 2013. Ces deux registres sont tenus annuellement.

Le registre d'inventaire du patrimoine n'a pas été créé.

Le registre auxiliaire FADeC tenu manuellement n'existe pas. Les dépenses exécutées sur les ressources FADEC sont saisies sur des fiches collées dans le Journal des dépenses qui fait office de registre auxiliaire du FADeC.

Risques :

- Faiblesse du contrôle interne ;
- Non comptabilisation des ressources du FADeC ;
- Non suivi de la consommation des ressources.

Recommandations :

Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à l'effet de :

- tenir un registre auxiliaire FADeC, conformément au Manuel de procédures du FADeC ;
- créer un registre d'inventaire du patrimoine en vue de faire l'inventaire des biens meubles et immeubles de la commune.

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 est ouvert un dossier par opération financé par FADeC. Le logiciel GBCO est fonctionnel et déployé pour l'archivage des informations financières. Un dossier est ouvert par opération par le chef du service des affaires financières pour chaque projet de marchés publics dans lequel sont constituées des correspondances, des factures, et toutes pièces nécessaires pour les archives desdits marchés. Le système d'archivage est manuel et informatisé.

Le logiciel GBCO introduit depuis 2010 est fonctionnel pour l'archivage des informations financières. Des mesures appropriées de sécurité informatique (utilisation du disque dur externe, d'ordinateur protégé par un anti-virus fonctionnel) protègent le système d'archivage.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

4.1.5. Niveau de consommation des ressources

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

DESIGNATIONS	TOTAL DES RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCES DES TRANSFERTS DÉJÀ MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	490 457 685	490 427 985	383 482 635	245 216 344	245 216 344
SOLDES/RESTES		29 700	106 945 350	138 266 291	-
TAUX D'EXECUTIONS (Base total des ressources de transferts)		99,99%	78,19%	50,00%	50,00%
TAUX D'EXECUTIONS (Base transferts reçus)			78,19%	50,00%	50,00%

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

Constats :

Après examen du tableau n°2 qui a été repris à maintes reprises par le C/SAF suite à des séances de travail avec ce dernier, la commission, sur la base des documents mis à sa disposition, peut affirmer que les informations financières sur les ressources et emplois sont fiables et valides.

Au titre de la gestion 2013, toutes les ressources n'ont pas été consommées notamment celles du PSDCC d'un montant de 83 347 777 F CFA qui ont été transférées en deux tranches à savoir 23 347 777 F CFA le 04 novembre 2013 et 60 000 000 F CFA le 31 décembre 2013. Le niveau de consommation des ressources soit 50 % est faible malgré la capacité de consommation de la commune qui devrait être élevée en raison des besoins croissants des populations.

Il ressort de la comparaison des tableaux n°s 1 et 2 que toutes les ressources annoncées en début d'année 2013 ont été transférées avant la fin de la gestion.

Risques :

Faible consommation des crédits.

Recommandations :

Il est recommandé aux autorités de la CONAFIL de transférer à temps les ressources du FADeC aux communes.

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

Norme :

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

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

Constats :

Le Maire ne transmet à l'autorité de tutelle aucun des documents ci-dessus cités dans la norme à savoir le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur et le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune dans la mesure où ces documents ne sont pas élaborés.

La norme n'a donc pas été respectée.

Risques :

Forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables.

Recommandations :

Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC et à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.

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.

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

Constats :

Le Receveur-Percepteur a connaissance des ressources transférées à la commune au cours de la gestion et a fourni lesdites informations à la commission d'audit avec les copies des BTR. L'intéressé n'a signalé aucun écart entre les montants annoncés et les montants transférés au cours de l'année 2013. Au niveau du Receveur-Percepteur, les différents transferts reçus ainsi que les dépenses relatives à chaque nature de FADeC sont transcrits dans le registre auxiliaire FADeC tenu à son niveau.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

Constats :

Le Receveur-Percepteur envoie au Maire des lettres de notification des ressources transférées à la commune. Mais, il ne joint pas à ces lettres copie des BTR.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne ;

Non concordance des informations financières entre l'Ordonnateur et le Comptable.

Recommandations :

Le Receveur-Percepteur devra transmettre, en plus des lettres de notification, copie des BTR au Maire.

4.2.3. Date de mise à disposition des BTR

Norme :

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

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

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

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

Constats :

Les ressources du FADeC non affecté investissement ont été transférées suivant les dates ci-après :

- 1^{ère} tranche : 28 Février 2013
- 2^{ème} tranche : 11 Juin 2013
- 3^{ème} tranche : 04 novembre 2013.

La troisième tranche a accusé d'un retard de 19 jours.

En ce qui concerne les ressources du FADeC affecté, elles ont été transférées ainsi qu'il suit par les ministères sectoriels :

- MEMP (BN) : 30/05/2013;
- MEMP (Fast Track) : 24/06/2013 ;
- MS (PPEA) : 30/05/2013 ;
- MS (BN) : 10/07/2013 ;
- MERMPEDER (PPEA) : 10/07/2013.

Les ressources transférées par les ministères MEMP, MS et MERMPEDER ont connu de retard. Ainsi, pour le MEMP, ce retard est respectivement de 45 jours [MEMP(BN)] et de 02 mois 09 jours (FAST TRACK). En ce qui concerne le MS, ce retard est de 45 jours (PPEA) et de 02 mois 25 jours [MS (BN)]. S'agissant du MERMPEDER, ce retard est de 02 mois 25 jours(PPEA).

Risques :

Faible consommation des crédits.

Recommandations :

Il est recommandé aux Responsables de la CONAFIL et des ministères sectoriels de transférer à temps les ressources du FADeC affecté 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 registre auxiliaire FADeC est informatisé au niveau de la Recette-Perception. Mais la version papier est banalisée et tenue dans un registre passe-partout qui n'est ni ouvert, ni côté, ni paraphé et dont la contexture n'est pas conforme au Manuel de procédures du FADeC. Toutes les ressources du FADeC et les emplois y sont enregistrés.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne ;
Suivi inefficace des opérations faites sur les ressources FADeC.

Recommandations :

Le Receveur-Percepteur devra aussi tenir manuellement un registre auxiliaire FADeC conforme à la contexture prévue par le manuel de procédures du FADeC.

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 :

L'Ordonnateur transmet officiellement par bordereaux les mandats qu'il émet au Receveur-Percepteur. Ce dernier effectue les contrôles sur : la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation des dépenses, la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la régularité des pièces justificatives.

Lorsque ces contrôles sont concluants, les mandats font alors l'objet d'acceptation matérialisée par l'apposition sur le mandat de la formule du visa, «Vu, bon à payer». Dans le cas contraire, les mandats concernés font l'objet de rejet motivé à notifier en principe, par courrier, à l'ordonnateur. Mais généralement en cas d'irrégularités, le Receveur-Percepteur fait appel aux cadres communaux concernés (C/SAF, C/ST) pour les corrections nécessaires.

La durée moyenne des paiements pour les dossiers de l'échantillon n'ayant pas fait objet de rejet ne peut être calculée en raison des renseignements qui manquent et qui ont été retracés plus haut.

Risques :

Mauvaise appréciation de la durée des paiements.

Recommandations :

Le Maire devra inviter les services compétents de la mairie à fournir les différents documents demandés par la commission.

4.2.6. Archivage des documents

Norme :

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

Constats :

L'archivage est manuel et électronique. Il y a un disque dur externe gardé par le Receveur-Percepteur lui-même et qui protège les données numériques. La Recette-Perception dispose de trois armoires de rangement pour l'archivage des dossiers par opération. Le logiciel utilisé est W MONEY.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

Constats :

Le Maire et le Receveur-Percepteur ne produisent pas les situations ci-dessus mentionnées pour les acheminer à la CONAFIL.
Cette norme n'est donc pas respectée.

Risques :

Faiblesse du contrôle interne ;
forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financières peu fiables.

Recommandations :

Le Receveur-Percepteur devra prendre les dispositions nécessaires pour produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC.

5- QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.1. NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

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

Constats :

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

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

5.2.1. Contrôle périodique des travaux

Norme :

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

Constats :

Il n'existe pas de rapport de suivi et de contrôle de chantier ni par un bureau de contrôle ni par le C/ST.

La commission a constaté l'inexistence de rapports de suivi et de contrôle de chantier pour l'ensemble des réalisations de 2013 en dehors du projet de construction d'un module de latrines à quatre cabines pour lequel une fiche de contrôle et du suivi de chantier a été produite. Aucun bureau de contrôle n'a été recruté par le C/ST.

Risques :

Non suivi des travaux sur les chantiers.

Recommandations :

Le Maire devra instruire le C/ST à instaurer un cahier de suivi de chantier et à élaborer périodiquement des rapports de suivi et de contrôle des chantiers.

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 un certain nombre d'infrastructures et a fait les constatations suivantes :

1°) Un module de quatre cabines à l'EPP Banamé Centre

La réception provisoire est faite et les latrines mis en service ; financement PPEA II 2013 ; pas d'irrégularités constatées ;

2°) Dispensaire du Centre de Santé de Banamé (zone sanitaire Covè, Ouinhi, Zagnanado)

Ce dispensaire sur financement FADeC/MS n'est pas encore réceptionné.

Malfaçons constatées :

- Salle de consultation

* Enlèvement d'un lavabo inadéquat ; le plombier a commencé les travaux mais a délaissé le chantier depuis deux mois avant le passage de la commission ;

* le ventilateur et la sonnerie ne sont pas fonctionnels ;

* les murs ne sont pas revêtis de faïence et le sol n'est pas carrelé, ce qui n'est pas conforme aux normes du Ministère de la Santé.

- Salle de pansement

Le sol n'est pas carrelé et le mur n'est pas revêtu de faïence. Il manque de porte-savon.

- Salle d'injection

Défaut de carreaux au sol et de faïence sur le mur.

- Autres salles

* Défaut de carreaux ;

* travaux de raccordement en cours entre salle (Autres soins) et salle de consultation ;

* serrure de la porte d'entrée et de la douche sont défectueuses.

- Hall d'attente

Le brasseur du Hall d'attente n'est pas fonctionnel.

- Salle d'hospitalisation

Défaut de carreau au sol et de faïence au mur à une hauteur de 1,80m. Le lavabo est en cours d'enlèvement. La peinture est à refaire.

- Pharmacie

Défaut de carreau au sol. Fêlure de carreau à l'entrée de la porte.

3°) Forage à Gbonou

Il est sur financement PPEA 2013 et est fonctionnel ; déficiences : RAS ;

4°) EPP Ahlan

Les lieux notamment les costras sont infestés de fientes de chauve-souris. Il y a des fissures au niveau du mur de la façade principale donnant accès au bureau du Directeur. Il y a également des fissures par endroits au niveau de la terrasse. La réception provisoire a été prononcée le 02 Août 2013. Le financement est : Initiative de Dogbo Financement FADeC-FEMIL/2013 ; suggestions : fermer les ouvertures.

5°) Ecole Maternelle Agonlin-Houégbo

Il s'agit d'un module de deux classes+bureau+magasin+latrines sur financement FTI-FCB/MEMP. La qualité de la tôle utilisée est de 0,14MM Coating Z12 Hard SGCH. La réception provisoire a été faite.

Suggestions : Planter des fleurs dans le parterre pour empêcher les herbes de l'envahir.

6°) EPP Agonlin-Houégbo Groupe C

Latrines à 3 cabines sur financement PPEA n'est pas immatriculé.

7°) Arrondissement de Zagnanado Centre

La terrasse sonne au niveau de la salle d'attente à cause d'un mauvais compactage du remblai. Le sol n'est pas carrelé. Il est badigeonné de peinture en raison du défaut de nettoyage. La réception provisoire a été faite et le bâtiment mis en service.

8°) Forage à Zonmon

Ce forage n'est pas fonctionnel. Sa réception provisoire a été faite et il est immatriculé ZAG-C-9149-12-PPEA-2013.

9°) Réfection du Centre de Promotion social de Zagnanado

L'enduit au niveau du gong d'une des portes est détérioré.

10°) Brasseurs à la Maison des Jeunes de Zagnanado

Neuf (9) brasseurs au lieu de quinze (15) acquis ont été constatés au niveau de la Maison des Jeunes. Les six (06) autres sont installés à la mairie selon les déclarations du C/SAF.

Risques :

- Utilisation peu judicieuse des ressources transférées ;
- Inefficience ;
- mauvaise qualité des ouvrages.

Recommandations :

Le Maire devra veiller à la correction des malfaçons constatées avant la réception provisoire ou définitive des infrastructures concernées.

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

Bonnes pratiques :

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

Constats :

En dehors de la latrine à trois cabines de l'EPP Agonlin-Houégbo Groupe C, tous les ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC portent les marques, les références et la source de leur financement.

Risques :

Déperdition des ressources de la commune.

Recommandations :

Le Maire devra instruire le CST pour l'immatriculation de la latrine à trois cabines de l'EPP Agonlin-Houégbo Groupe C.

6- OPINIONS DES AUDITEURS

6.1. COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Après l'analyse des documents budgétaires et de planification de la commune de Zagnanado, la commission conclut que toutes les réalisations faites au titre de l'année 2013 ne sont pas prises en compte dans le budget communal, dans le PAI et au niveau du PDC.

6.2. EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

Opinion :

En raison du non établissement par le Maire des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC devant être contresignés par le Receveur-Percepteur, la commission d'audit ne saurait se prononcer sur la cohérence et sur la concordance entre les informations du C/SAF et celles du RP.

6.2.2. Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

Après les investigations de la commission et sur la base des documents exploités, la CONAFIL peut considérer que le tableau n°2 présente la situation réelle des ressources et des emplois de la commune de Zagnanado.

6.2.3. Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

Bonnes Pratiques et normes respectés :

Les sessions ordinaires de l'année 2013 se sont tenues à bonne date. Le Maire a fait sa reddition de compte aux populations le 29 août 2013. Les commissions communales ont été créées. Le tableau d'affichage existe et les dernières décisions sont affichées.

Points faibles :

La session budgétaire de novembre 2012 s'est tenue le 25 janvier 2013. Le Maire a soumis un rapport d'activités au lieu de quatre au contrôle du conseil

communal. Les commissions communales ne produisent pas de rapport. Il y a retard de transmission du compte administratif qui a été transmis le 21 août 2014 au lieu de 15 juillet 2014. Le compte administratif n'a pas encore été approuvé par l'autorité de tutelle au moment du passage de la commission en Septembre 2014. Les documents budgétaires et de planification ne se trouvent pas à la Division des Archives mais chez le C/SPDL et le C/SAF. Les services financiers et domaniaux échappent à la coordination du Secrétaire Général.

En somme, le système de contrôle interne à la mairie de Zagnanado est passablement efficace.

6.2.4. Passation des marchés publics

Opinion :

Après ses investigations sur l'échantillon, la commission conclut que la commune de Zagnanado a respecté 65% de l'ensemble des procédures de passation des marchés publics en 2013.

6.2.5. Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Sur la base des constatations faites à l'issue de ses investigations sur l'échantillon au niveau de l'Ordonnateur et du Comptable, la commission conclut que la commune de Zagnanado a respecté dans une proportion de 95 % la régularité dans l'exécution des dépenses.

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

6.3.1. Profitabilité aux populations

Opinion :

La visite de certaines des réalisations appartenant aux secteurs dans lesquels la commune a investi et à des pourcentages assez appréciables a permis à la commission d'audit de se rendre compte que ces réalisations profitent aux populations et auront un impact positif sur leurs conditions de vie.

6.3.2. Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La commission d'audit ne disposant pas de tous les documents nécessaires pour apprécier le respect des délais contractuels, elle ne saurait se prononcer sur l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources publiques d'une part, et d'autre part, sur la pérennité des réalisations au niveau de la commune de Zagnanado.

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 locales¹

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

Tableau n° 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 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins ⁴	4 sessions tenues	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	1 sur 3 commission est fonctionnelle	2	
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		0	
B- Fonctionnement de l'administration communale					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)		6	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour <ul style="list-style-type: none"> • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points) 		3	
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL.			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014.
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	10,64%	10	Note calculée par la CONAFIL.

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 2013²	Note obtenue	Observations
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	9,01%	9,01	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	-11%	0	Note calculée par la CONAFIL.
Totaux	67			42,01	

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

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Systématiser l'affichage des décisions du conseil communal	Passable	
2-	Prendre les mesures appropriées en vue d'informer les citoyens de la tenue des sessions et surtout, les inciter à y participer	Bien	
3-	La commission recommande que le plan de passation des marchés publics soit élaboré et publié en début d'année tel que recommandé par le nouveau code des marchés publics	Passable	
4-	Réunir au moins une fois par mois ses adjoints et chefs d'arrondissements dans le cadre de la gestion courante de la commune	Passable	
5-	Sanctionner les réunions de municipalité par les PV datés et signés (sans preuve, l'audit note simplement que rien n'est fait)	Bien	
6-	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC	Faible	Soumettre à chaque session ordinaire, les rapports d'activités à la décision du CC
7-	Envisager le recrutement d'agents qualifiés pour assurer le bon fonctionnement des services	Passable	
8-	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)	Faible	Rendre fonctionnel le comité d'approvisionnement (cotation)
9-	Veiller au respect des modes de passation suivant les montants seuils	Passable	
10-	Respecter scrupuleusement les étapes de PMP (publication des avis, respect des dates d'ouverture, notification des résultats aux soumissionnaires, soumission des marchés à l'approbation de la tutelle, enregistrement au domaine...)	Passable	
11-	Faire publier par les voies appropriées des plans de PMP ainsi que les		

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

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

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
	avis/DAO		
12-	Se conformer aux dispositions du code des MP en matière de commandes passées en dessous du seuil des MP	Passable	
13-	S'approprier les dispositions du code relatives au respect des règles de constitution des garanties et de leur taux (garantie de soumission)	Passable	
14-	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables	Faible	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de prévoir dans les contrats toutes les garanties applicables
15-	Bien archiver et rendre disponible les PV de réception	Passable	
16-	Ouvrir et tenir à jour le registre des engagements (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Passable	
17-	Ouvrir et tenir à jour le registre des mandats (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Passable	
18-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Faible	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune
19-	Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)	Bien	
20-	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements	Faible	Se conformer aux prescriptions légales : rendre compte trimestriellement à la tutelle de la comptabilité des engagements
21-	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle	Faible	Etablir le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune en vue de sa transmission à l'Autorité de tutelle
22-	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP	Faible	Transmettre à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget, en vue de son insertion au rapport d'exécution du PIP
23-	faire un effort de célérité dans la liquidation et le mandatement des dépenses	Passable	
24-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement juridique dans les délais requis	Passable	
25-	Faire les diligences nécessaires en vue de procéder au paiement	Passable	

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

	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, Passable, Bien, Très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
	comptable dans les délais requis		
26-	Renforcer le dispositif de suivi des chantiers afin d'éviter les cas de malfaçons ou de défectuosité des ouvrages	Passable	
27-	Prendre les mesures idoines en vue de l'exécution dans les délais contractuels, des chantiers/commandes	Passable	

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	La CONAFIL devra, à l'avenir, veiller à la concordance entre les chiffres qu'elle annonce et ceux des transferts effectués à la commune.	La CONAFIL
2-	Le Maire devra veiller à l'inscription de l'ensemble les projets à financer sur les ressources du FADeC dans tous les documents budgétaires et de planification.	Le Maire
3-	Tenir à bonnes dates les sessions budgétaires.	Le Maire
4-	Afficher les relevés de décisions, les procès –verbaux des sessions du Conseil Communal afin de rendre l'information sur la tenue des sessions accessible au public.	Le Secrétaire Général
5-	Rendre compte de ses activités par un rapport écrit à chaque réunion du Conseil Communal.	Le Maire
6-	Tenir au moins une fois par mois les réunions avec les Chefs de Service ; Faire jouer au secrétaire général son rôle de principal animateur de tous les services communaux en faisant transiter par lui, en dehors des courriers ordinaires, les dossiers financiers et domaniaux.	Le Maire
7-	Rendre plus actives les commissions permanentes en leur confiant des dossiers pointus sur les problèmes de la commune ; responsabiliser les rapporteurs au sein de chaque commission en vue de sanctionner par de procès-verbaux, chaque séance de travaux desdites commissions.	Le Maire
8-	Faire approuver par l'autorité de tutelle le compte administratif gestion 2013.	Le Maire, le C/SAF
9-	Entreposer au niveau de la Division de l'Information, de la Documentation et des Archives les documents budgétaires et ceux de la planification.	Le Maire, le Chef Division des Archives
10-	Il est recommandé au Maire de rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés	Le Maire

	Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.	
11-	Faire approuver par l'autorité de tutelle le compte administratif gestion 2013.	Le Maire, le C/SAF
12-	Il est recommandé au Maire de rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.	Le Maire
13-	Le Maire devra instruire ses services compétents à s'approprier du modèle adopté par l'ARMP pour élaborer le plan annuel de passation des marchés publics de la commune.	Le Maire
14-	Le Maire devra, à l'avenir, veiller au respect des dispositions du Code des marchés publics relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.	Le Maire
15-	Le Maire en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics devra : <ul style="list-style-type: none"> - publier en début d'année le Plan Annuel de Passation des Marchés publics au moyen d'un avis général ; - veiller au respect des dispositions du Code des Marchés Publics relatives aux règles de publicité des marchés publics ; - veiller à ce que les listes de présence de toutes les parties prenantes aux séances d'ouverture des offres soient jointes aux PV desdites séances ; - se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics pour la production des divers PV, suite à l'ouverture, au dépouillement et à l'analyse des offres ; - veiller à l'information par écrit de tous les soumissionnaires dont les offres ne sont pas retenues. 	Le Maire
16-	Le Maire devra : <ul style="list-style-type: none"> - veiller au respect des délais des procédures dans la passation des marchés publics au niveau de sa commune ; - instruire les services compétents de la mairie à clarifier la situation du dossier relatif à l'entretien courant des ITR par HIMO 	Le Maire
17-	Il est recommandé au Maire de soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés.	Maire

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

18	Le Maire devra veiller à la conformité des avis d'appel d'offres en y faisant figurer tous les éléments cités par l'article 54 du Code des Marchés Publics.	Le Maire
19	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que les PV d'ouverture, d'analyse des offres comportent toutes les informations contenues dans les offres. Le Maire devra veiller à ce que le Président de la CCPM joigne, à l'avenir, les tableaux des résultats et les fiches de notation des offres aux PV d'ouverture et d'analyse des offres.	Le Maire
20	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que soient plutôt établis des PV d'attribution provisoire et que ces derniers soient conformes et réguliers par rapport aux normes en vigueur.	Le Maire
21	Le Maire devra : - veiller à ce que les procès-verbaux de remise de sites soient délivrés aux entrepreneurs après l'enregistrement aux Impôts des marchés dont ils sont attributaires ; - instruire les services compétents de la mairie à produire à la commission tous les procès-verbaux de sites manquants.	Le Maire
22	Le Maire devra instruire tous les services compétents de la mairie au respect des dispositions relatives au point 5.2 du manuel de procédures du FADeC.	Le Maire
23	Le Maire devra, à l'avenir, mettre en œuvre les mesures visées par les articles 125 et 141 du Code des Marchés Publics en cas de dépassement des délais contractuels ; Le Maire devra instruire le CST à mettre à la disposition de la commission les procès-verbaux de remise de site des neuf (09) autres réalisations de l'échantillon en dehors de celle relative aux latrines.	Le Maire
24	Le Maire devra inviter le Receveur-Percepteur à joindre aux lettres de notification des fonds les copies des BTR y afférents.	Le Maire
25	Le Maire devra inviter les services compétents de la mairie à fournir les différents documents demandés par la commission.	Le Maire
26	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à l'effet de : - tenir un registre auxiliaire FADeC, conformément au Manuel de procédures du FADeC ; - créer un registre d'inventaire du patrimoine en vue de faire l'inventaire des biens meubles et immeubles de la commune.	Le Maire
27	Il est recommandé aux autorités de la CONAFIL et aux ministères sectoriels (MEMP, MS et MERMPEDER) de transférer à temps les ressources du FADeC aux communes.	CONAFIL et Ministères Sectoriels
28	Le Receveur-Percepteur devra aussi tenir manuellement un registre auxiliaire FADeC conforme à la contexture prévue par le manuel de procédures du FADeC.	Le Receveur-Percepteur

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

29	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC et à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.	Le Maire
30	Le Receveur-Percepteur devra transmettre, en plus des lettres de notification, copie des BTR au Maire.	Le Receveur-Percepteur
31	Le Receveur-Percepteur devra prendre les dispositions nécessaires pour produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC.	Le Receveur-Percepteur
32	Le Maire devra transmettre à l'autorité de tutelle le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur et le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune.	Le Maire, le Receveur-Percepteur, le C/SAF
33	Le Maire devra instruire le C/ST à instaurer un cahier de suivi de chantier et à élaborer périodiquement des rapports de suivi et de contrôle des chantiers.	Le Maire, le C/ST
34	Le Maire devra veiller à la correction des malfaçons constatées avant la réception provisoire ou définitive des infrastructures concernées.	Le Maire, le C/ST
35	Le Maire devra instruire le CST pour l'immatriculation de la latrine à trois cabines de l'EPP Agonlin-Houégbo Groupe C.	Le Maire, le C/ST

CONCLUSION

L'audit de la gestion des ressources du FADeC au titre de l'année 2013 au niveau de la commune de Zagnanado au titre de l'année 2013 a révélé que ces fonds ont été gérés dans un environnement institutionnel satisfaisant.

En effet, la mairie a respecté bon nombre de normes sur le plan du contrôle interne à savoir notamment, l'organisation régulière des sessions du conseil communal, la reddition de compte par le Maire aux populations, l'affichage des décisions.

Quelques points faibles ont été néanmoins notés et qui constituent des réserves mineures à savoir notamment la non production de rapports par les commissions communales permanentes, la non production par le Maire de rapports d'activités au conseil communal, le retard dans la transmission du compte administratif, la non approbation du compte administratif, le manque de coordination du Service des Affaires Financières par le Secrétaire Général.

En ce qui concerne les procédures de passation et d'exécution des commandes publiques, le contrôle de leur respect effectué à travers un échantillon de dix (10) marchés ou contrats a révélé des irrégularités dont notamment :

- la non transmission par écrit des dossiers de marchés à la CCMP et l'inexistence d'avis écrit émis par la CCMP pour tous les dossiers ;
- l'élaboration de divers PV à la place des PV d'attribution provisoire qui devraient être établis ;
- le non respect pour certains dossiers du délai de réception des candidatures ou des offres et de signature des contrats ;
- tous les marchés de l'échantillon n'ont pas fait l'objet de notification ;
- les marchés ne sont pas systématiquement adressés à l'Autorité de tutelle pour leur approbation ;
- la non conformité des avis d'appels d'offres qui ne comportent tous les éléments cités par l'article 54 du Code des Marchés Publics ;
- la rédaction de PV laconiques d'ouverture des offres et qui ne comportent pas toutes les informations contenues dans les offres ;
- les différents tableaux de résultats et les fiches de notation ne sont pas joints aux PV ou aux rapports élaborés ;
- l'exécution de certains marchés ou contrats avant leur enregistrement aux Impôts ;
- le non respect des délais contractuels pour certaines réalisations.

S'agissant de la gestion comptable et financière des ressources transférées à la commune de Zagnanado, les observations faites sont notamment :

- la non transmission par le Receveur-Percepteur des copies des BTR au Maire ;
- la non tenue manuelle au niveau de l'Ordonnateur du registre auxiliaire FADeC ;

- le non transfert à temps par les autorités de la CONAFIL et les Responsables des ministères sectoriels des ressources du FADeC à la commune de Zagnanado ;
- la non production par le Maire des documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC et à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes ;
- la tenue au niveau de la Recette-Perception d'un registre auxiliaire FADeC non conforme à la contexture prévue par le manuel de procédures du FADeC ;
- le Chef du Service Technique n'a pas de cahier de chantier et ne produit pas de rapport de chantier ;
- les infrastructures réalisées comportent des malfaçons et des défauts visibles.

Par ailleurs, il est à signaler que toutes les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 n'ont pas été planifiées dans la mesure où elles n'ont pas été prises en compte dans le budget communal, au PAI et au PDC. Néanmoins, les secteurs prioritaires dans lesquels la commune de Zagnanado a investi auront un impact positif sur les conditions de vie des populations.

De tout ce qui précède, la commission conclut, avec les réserves mineures suscitées, que la commune de Zagnanado donne l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer par bénéficier des tranches de transfert des ressources du FADeC.

Cotonou, le 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

Le Président,

Anne-Marie G. AMOUSSOUGA NOUATIN

Jeanne A. KPONDEHOU