

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 ZE

OCTOBRE 2014

Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION	9
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE 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	17
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....	17
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION.....	18
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	19
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	19
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	21
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-	22
2.7 REDDITION DE COMPTE	23
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	24
3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES	27
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	29
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	29
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics	30
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	31
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré.....	35
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....	36
3.1.6 Respect des délais des procédures.....	38
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle	40
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres.....	41
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres.....	41
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	42
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO	43
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.....	44
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	45
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	46
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés	46
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.	47
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.....	53
3.2.4 Respect des délais contractuels.....	54
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants.....	55
4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION	56
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	56
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	56
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses.....	56
4.1.3 Tenue correcte des registres	58
4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	59
4.1.5 Niveau de consommation des ressources	61

4.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC	62
4.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)	63
4.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	63
4.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	64
4.2.3	Date de mise à disposition des BTR	64
4.2.4	Tenue correcte des registres	65
4.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	66
4.2.6	Archivage des documents.....	68
4.2.7	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	68
5	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES	70
5.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	70
5.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	70
5.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	70
5.2.2	Constat de visite.	71
5.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	72
6	OPINIONS DES AUDITEURS	73
6.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	73
6.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES	73
6.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP	73
6.2.2	Examen du tableau ressources et des emplois.....	73
6.2.3	Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne	73
6.2.4	Passation des marchés publics	73
6.2.5	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	74
6.3	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION.....	74
6.3.1	Profitabilité aux populations	74
6.3.2	Efficacité et efficacité et pérennité des réalisations.....	74
7	NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE	75
	CONCLUSION	84

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)	653 Km2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	106 962 hts
	Indice de pauvreté monétaire (INSAE)	61,2
	Indice de pauvreté non monétaire (INSAE)	51,4
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	11
	Nombre de quartiers / villages	73
	Nombre de conseillers	17
	Chef lieu de la commune	
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	
	Email de la commune :	

Source : Recensement général de la population et de l'habitat-quatrième édition

INTRODUCTION

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

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- **PRESIDENT : Madame Adrienne CHIDIKOFAN IGF ;**
- **RAPPORTEUR : Monsieur Barthélemy HOUSSOU IGAA**

0.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour 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 :

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.

0.2 DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission dans la commune de Zè, la commission a eu un entretien le 20 août 2013 avec le Maire Joseph DANGBENON assisté du Premier Adjoint Hubert KOUGBE et de certains de ses collaborateurs.

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

- collecter les documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable de la commune ;
- s'entretenir avec 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.

0.3 DIFFICULTES RENCONTREES

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

En ce qui concerne les documents à préparer, la commission à son arrivée dans la commune a constaté que la liste desdits documents n'était pas connue des chefs de service concernés. Il a fallu qu'elle remette une copie de cette liste avant que les documents demandés ne puissent être progressivement mis à sa disposition pour ceux qui ont pu être élaborés.

S'agissant des tableaux de suivi du FADeC élaborés par la commune, ils n'ont été mis à la disposition de la commission que le 18 août 2013, date prévue pour le démarrage des travaux, dans les bureaux de la CONAFIL. La commission a dû retarder son départ de Cotonou de 48 heures afin d'en faire une étude préalable. Il est à noter que beaucoup d'erreurs ont été relevées. Aussi bien sur le terrain qu'au moment de la rédaction du présent rapport, les tableaux ont été corrigés à maintes reprises.

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 <i>(sur BTR du RP)</i>	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES <i>(n°BTR)</i>	MONTANTS <i>(en F CFA)</i>	MINISTERES	OBSERVATIONS
01/01/2013	Crédits reportés*		140 801 344		
04/03/2013	Transfert de la 1 ^{ère} tranche (30%) FADeC investissement +DIC	BTR n° 021	61 179 279	MDGLAAT	FADeC non affecté
10/04/2013	Subvention de l'Etat pour entretien et réparation infrastructures scolaires	BTR n° 049	20 992 000	MEMP	FADeC affecté
10/05/2013	Achèvement, construction et réhabilitation des infrastructures sanitaires	BTR n° 67	40 000 000	MS	FADeC affecté
10/05/2013	Ressources PPEA pour l'élaboration du PHAC et réalisation de latrines dans les écoles et formations sanitaires	BTR n° 72	30 000 000	MS	FADeC affecté
03/06/2013	Travaux de construction et d'équipement des infrastructures scolaires	BTR n° 94	36 407 000	MEMP	FADeC affecté
04/06/2013	Transfert de la 2 ^{ème} tranche (40%) FADeC investissement	BTR n° 100	77 572 373	MDGLAAT	FADeC non affecté
02/07/2013	Transfert de ressources PPEA pour la réalisation des FPM au titre de la gestion 2012 au profit de la commune de Zè	BTR n° 113	25 000 000	MERPMEDER	FADeC affecté
02/07/2013	Transfert de ressources PPEA pour l'activité de l'IMS au titre de la gestion 2013 au profit de la commune de Zè	BTR n° 119	8 212 600	MERPMEDER	FADeC affecté
29/10/2013	Dotation annuelle d'investissement PSDCC (communes)	BTR n° 201	23 302 827		FADeC non affecté
07/11/2013	Transfert de la 3 ^{ème} tranche (30%) FADeC investissement	BTR n° 207	58 179 281		FADeC non affecté
TOTAL			521 646 704		

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

* Pour le détail du report, Cf. annexe n°2 donné par le CSAF suivant canevas indiqué par la CONAFIL

Norme :

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

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

Constat :

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la commune s'élèvent à 521 646 704 F CFA dont 380 845 360 FCFA de nouvelles dotations et 140 801 344 FCFA de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations 2013, les chiffres de la CONAFIL, soit 475 050 194 FCFA et ceux obtenus au niveau de la commune ne sont pas concordants. Il ressort de la comparaison de ces chiffres, une différence 94 204 834 FCFA dont 78 204 834 FCFA au titre de FADeC non affecté et 16 000 000 de FCFA au titre de FADeC affecté.

S'agissant particulièrement de FADeC non affecté, la différence de 78 204 834 FCFA observée se justifie par le fait que :

- la commune n'a reçu aucun transfert des ressources PMIL (17 904 000 FCFA) et PSDCC –Communauté (60 000 000 FCFA) ;

- la commune a reçu au titre des investissements directs une somme de 193 930 933 FCFA alors que le montant communiqué par la CONAFIL est de 194 231 767 FCFA.

Quant à la différence de 16 000 000 de FCFA constatée au titre de FADeC affecté, elle s'explique par le fait que les crédits ouverts par la commune pour les transferts effectués par le Ministère de la Santé sont de 70 000 000 de FCFA alors que la CONAFIL a communiqué un montant de 86 000 000 de FCFA.

Risque :

Non réalisation de certains projets programmés

Recommandation :

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

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

Tableau n° 2 : Etat de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale (à copier et coller du récapitulatif du tableau n°6 de la commune)

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	Nombre de projet	%
PDC/Budget	0	0%
PAI, PAD ou PAC/Budget	33	66%
Budget	17	34%
NON	0	0%
Totaux	50	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).

Constat :

La commune a élaboré son plan de développement communal 2^{ème} génération (2014-2018) ainsi que son Programme Annuel d'Investissement (PAI) pour l'année 2013. En ce qui concerne la cohérence qui doit exister entre le PAI et la tranche annuelle du PDC, elle n'a pu être établie étant donné que le PDC 1^{ère} génération est arrivé à expiration depuis 2009 et que la feuille de route élaborée par suite de l'expiration de ce PDC couvre la période 2009 à 2012 (Cf. Rapport d'audit FADeC 2012).

De l'examen du tableau ci-dessus, il ressort que tous les projets ne sont pas inscrits au PAI.

Pour vérifier l'état de prévisibilité des infrastructures de l'échantillon retenu, la commission a, pour chacune de ces infrastructures vérifié leur inscription au PAI et au budget ainsi que la cohérence des montants figurant de part et d'autre. A l'issue de cette vérification, les résultats ci-après ont été obtenus :

- tous les projets de l'échantillon ont été prévus au budget ;
- tous les projets de l'échantillon sont prévus au PAI, exceptés ceux relatifs à la réalisation des activités d'intermédiation sociale (8^{ème} réalisation de l'échantillon) et à l'acquisition de matériels ludiques (9^{ème} réalisation de l'échantillon). Il est à signaler que ces deux projets ne rentrent pourtant pas dans les dix-sept projets figurant au tableau N°2 ; il se pose toujours un problème de fiabilité du tableau de suivi FADeC N° 6 élaboré par la commune.
- les montants inscrits au budget et au PAI sont concordants sauf pour les projets d'aménagement de la devanture de la Mairie (1^{ère} réalisation de l'échantillon) et d'aménagement de la piste de desserte rurale Aïfa-Houéhounta (5^{ème} réalisation de l'échantillon) pour lesquels les montants inscrits au PAI correspondent aux montants des contrats passés dans le cadre de ces projets ;

Par ailleurs, aucune raison n'a été avancée pour justifier la non inscription de certains projets au PAI.

Risque :

Faiblesse du contrôle interne

Recommandation :

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

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	32	100%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	0	0%
Autres	0	0
Totaux	32	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. MdPFADeC, paragraphe 1.2).

Constats :

En réalité, la maîtrise d'ouvrage communale ne s'est pas exercée sur l'ensemble des trente-deux (32) projets tel que mentionné dans le tableau ci-dessus. En effet, pour la réhabilitation du centre de santé de Zè (construction d'une maternité), il y a eu violation de la maîtrise d'ouvrage communale par la Direction Départementale de la Santé de l'Atlantique et du Littoral.

La norme n'est donc pas respectée.

Risque :

Retard dans le transfert effectif des compétences aux communes ; entrave au renforcement des capacités de maîtrise communale

Recommandation :

Le Ministre de la Santé devra, dans le cadre du transfert des crédits délégués, instruire les directeurs départementaux de la santé à veiller au respect de la maîtrise d'ouvrage communale en matière de réalisations des infrastructures sanitaires.

Tableau n° 4 : Niveau d'avancement (état d'exécution) des réalisations prévues (élaboré à partir du récapitulatif du tableau n°8)

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre de marchés / contrats	%
Procédures de passation en cours	0	0%
Exécution des travaux	2	4%
Réception provisoire	3	6%
Mise en service	9	18%
Levée des réserves/pré réception définitive	1	2%
Réception définitive	35	70%
TOTAL	50	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

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

- la construction d'un module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP Voingoudo ;

- l'étude, au contrôle et à la réalisation de cinq (5) forages de puits à motricité humaine dans la commune de Zè.

Il est à noter, sur la base du tableau N°8 élaboré par la commune, que le taux d'exécution des travaux de construction du module de deux salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP Voingoudo est de 57% et celui relatif à l'étude, au contrôle et à la réalisation de cinq (5) forages de puits à motricité humaine dans la commune de Zè est de 65%. Les contrats afférents à ces projets ont été signés en septembre 2013 pour le 1^{er} et en novembre 2013 pour le second. Aucune raison n'a été avancée pour justifier ce retard.

Risque :

Recommandations :

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	13	26%
Educ.sec.techn&profess,	0	0%
Santé	4	8%
Voirie urbaine	1	2%
Pistes rurales	2	4%
Eau potable & Energie	6	12%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	1	2%
Environn., changement climat.	2	4%
Administration Locale	11	22%
Equipement marchands	6	12%
Urban.& aménagement	1	2%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	2	4%
Autres (Protection sociale, ...)	1	2%
Totaux	50	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Ce tableau met en évidence les cinq secteurs prioritaires dans lesquels la commune a investi en 2013 à savoir:

- l'enseignement maternel et primaire (26%) ;
- l'administration locale (22%);
- l'eau potable et énergie (12%);

- les équipements marchands (12%) ;
- la santé (8%).

Tableau n° 6: Répartition par nature des réalisations FADeC

Nature	Nombre de projet	%
Construction	14	28%
Construction et équipement	3	6%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	13	26%
Etudes	1	2%
Suivi / contrôles	1	2%
Equipement	13	26%
Entretien courant (fonctionnement)	1	2%
Autres fonctionnements	4	8%
Totaux	50	100%

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

En 2013, la commune a surtout investi dans la construction, l'aménagement, réhabilitation/réfection et l'équipement soit 80% des réalisations.

1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE

Tableau n°7 : Liste des projets inéligibles

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADeC non affecté ou FADeC affecté MEMP par exemple)	OBSERVATIONS
	TOTAUX			

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. MdPFADeC, annexe 1).

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

Constat :

De l'examen du tableau de suivi FADeC N°6 élaboré par la commune de Zè, il ressort qu'aucune des réalisations n'est inéligible au FADeC affecté et non affecté.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

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

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

Constat :

Les quatre (04) sessions ordinaires ont été tenues dans les délais. Toutefois, il est utile de signaler que la session de septembre qui devrait être consacrée à l'adoption du collectif budgétaire 2013 conformément à la lettre de convocation, ne l'a plus étudié. Il a été adopté en session extraordinaire le 24 octobre 2013 suite à un report pour inexistence des données pour la confection dudit document. Il en est de même pour le budget primitif 2013 qui a été adopté à la session extraordinaire du 22 mars 2013.

Les différents PV de délibérations existent au niveau du Chef du Secrétariat Administratif Central. L'absence ou la présence des Conseillers y est consignée.

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

Risque :

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

Recommandation :

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

2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION

Norme :

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

Constat :

Le Secrétaire Général ne dresse pas de PV ou de compte rendu de session. Il n'est établi que des PV de délibération. Il n'existe pas non plus de relevé de décisions signé du Maire ni de relevé des absences.

S'agissant de la consultation sur place des procès-verbaux des délibérations et travaux du conseil communal il existe bien un tableau d'affichage sur lequel la commission a pu lire les délibérations issues de la deuxième session ordinaire de l'année 2014 consacrée à l'adoption du compte administratif 2013.

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

Risque :

Non information de la population de la participation des conseillers aux sessions

Recommandation :

Le Maire devra :

- instruire le SG pour l'établissement des PV ou compte rendu de session, du relevé des décisions et du relevé des absences aux sessions du Conseil communal ;
- veiller à l'affichage du relevé des décisions du CC et des absences aux sessions.

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

Norme :

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

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

Constat :

En 2013, il n'y eu qu'un seul rapport écrit du Maire. La commission n'a pas eu la preuve que ce seul rapport a été présenté au Conseil communal étant donné qu'aucun point des ordres du jour des sessions du conseil communal figurant sur les lettres de convocation n'est réservé aux activités du Maire entre deux sessions. Cet aspect de la norme n'est donc pas respecté.

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

Risque :

Faible contexte de « redevabilité »

Recommandation :

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

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

Norme :

Le Maire nomme le Secrétaire Général de la Mairie qui l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Le Secrétaire Général de la Mairie est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement (Cf. article 81 de la loi 97-029 et article 25 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration

territoriale de la République du Bénin) A cet effet, il organise, coordonne et contrôle les services administratifs communs et participe, entre autres, à la préparation et à l'exécution du budget communal (articles 6 et 7 du décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie). A la diligence du Maire il assure le secrétariat des séances et de toute réunion du CC.

Constats :

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

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

La commission n'a pu constater l'existence que de cinq (05) PV de réunions du Secrétaire Général avec les Chefs de service.

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

La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

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

Recommandation :

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

2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

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

Constat :

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

En ce qui concerne le fonctionnement de ces commissions, il n'a été présenté qu'un seul rapport, celui de la commission des affaires domaniales et environnementales. La commission d'audit n'a pas eu la preuve que le conseil communal a discuté de ce seul rapport. Les deux autres commissions permanentes n'ont pas fonctionné, aux dires du SG. Il est à rappeler qu'aucune de ces commissions permanentes n'a fonctionné en 2012 (Cf. Rapport audit FADeC 2012).

Risque :

Retard dans la prise des décisions du conseil communal faute d'un débat préalable au sein des commissions sur les sujets étudiés.

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

Recommandations :

- Le Président du conseil communal devra inscrire à l'ordre du jour d'une session du Conseil Communal la question du mauvais fonctionnement des commissions permanentes en vue de l'identification des causes et des solutions à y apporter.
- Le Conseil communal devra exiger du Maire que chaque dossier à examiner en session et relevant du domaine de compétence d'une commission communale puisse faire l'objet d'une étude préalable au

sein de cette commission qui devra également être dotés de moyens conséquents.

- Le Maire devra inviter les présidents et membres des différentes commissions à s'autosaisir pour étudier et apprécier les opportunités de la commune.

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

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

Le budget primitif a été adopté par le conseil communal à la session extraordinaire des 26 et 27 février 2013. Quant au collectif budgétaire, il a été adopté à la session extraordinaire des 24 et 25 octobre 2013. Le compte administratif a été adopté le 30 juin 2014.

Tous les documents budgétaires ont été adoptés dans les délais.

L'équipe d'audit n'a pas eu la preuve de la transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle ni de son approbation. La norme n'est donc pas respectée à ce niveau.

Risques :

- Non approbation du compte administratif
- Non contrôle de l'autorité de tutelle sur la gestion du Maire

Recommandation :

Le Maire devra veiller à la transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle par une correspondance (bordereaux ou lettre).

2.7 REDDITION DE COMPTE

Norme :

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

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

Constat :

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

Risque :

Faible contexte de reddition des comptes

Recommandation :

Le Conseil communal devra prévoir dans les prochains budgets la création d'une salle de documentation destinée au public.

Bonnes pratiques :

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

Constats :

Selon les informations reçues au niveau de la commune, il a été tenu une séance de reddition de compte. La liste de présence et le PV de ladite séance n'ont pas été remis à la commission d'audit. Toutefois, celle-ci a pu prendre connaissance du thème présenté à travers la lecture du document préparé dans ce cadre. Ce thème s'articule autour des points suivants :

- la mobilisation des ressources ;
- le point des réalisations communales de 2008 à septembre 2013 (quel que soit le type de financement) ;
- le point des projets non réalisés (prévus dans la feuille de route).

Risque :

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

Recommandation :

Le Conseil communal devra veiller au suivi par le Maire des bonnes pratiques en matière de reddition de compte.

2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Norme :

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

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

L'article 12 du décret n°2010-496 dispose que « La PRMP dispose d'un secrétariat composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics. Ce secrétariat est chargé notamment de : tenir un fichier des marchés, tenir les PV des réunions ainsi que les registres

infalsifiables, côtés et paraphés, acquis auprès de l'autorité de régulation des MP, assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués ». Le Maire (le Secrétariat de la PRMP notamment) est chargé, entre autres d'assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués à travers un dossier pour chaque opération/réalisation sur financement ou cofinancement du FADeC. (Cf. article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 et point 5.4 du MdPFADeC).

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 :

Suivant l'arrêté N°2/013/C-ZE/SG/CAB du 30/04/2013 portant création, désignation, attributions et fonctionnement de la PRMP, c'est le Maire qui est la Personne Responsable des Marchés Publics.

Contrairement aux dispositions de l'article 9 du décret n°2010- 496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), la PRMP ne dispose pas d'un secrétariat. Néanmoins, Il a été nommé un Chef intérimaire du secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics par arrêté n° 2/029/C-ZE/SG/CAB du 28/10/2013. L'intéressé assure la bonne tenue des dossiers d'appel d'offres.

La Commission Communale de Passation des Marchés Publics (CCPMP) et la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) existent. Elles ont été créées respectivement par les arrêtés N° 02/14 et 2/015/C-ZE/SG/CAB du 30/04/2013.

Il est à signaler par ailleurs que la commission d'audit n'a pas eu la preuve que la CCPMP dispose en son sein d'un spécialiste en marchés publics.

En ce qui concerne le fonctionnement de la CCPMP et de la CCMP, la commission d'audit a pu constater, à travers les rapports d'activités, les différents PV de dépouillement ainsi que les rapports de validation des DAO et des dossiers d'attribution de marchés, que la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et la Cellule de Contrôle des Marchés Publics sont fonctionnelles.

Risque :

Plainte et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandation :

Le Maire devra :

- prendre un acte créant le Secrétariat de la CCPMP ;
- se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics relatives à la composition de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et du Secrétariat de la PRMP ;

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION
01	Aménagement de la devanture de la mairie de Zè : Contrat N° 2/17/C-ZE/SG/PRMP/CCPMP/CMP du 13/11/2013	41 950 670	FADeC non affecté investissem ent	Appel d'offres ouvert	Voirie urbaine	Réception en 2014
02	Réalisation de cinq forages de puits à motricité humaine dans la commune de Zè : Contrat N°2/16/C-ZE/SG/PRMP/CCPMP/CMP du 13/11/2013	22 492 500	FADeC affecté MERMPE DER (PPEA).	Appel d'offres ouvert	Eau potable et énergie	Travaux en cours
03	Construction d'un module de 3 salles de classes simple à l'EPP Tomassahoua dans la commune de Zè : Contrat N° 2/13/C-ZE/SG/CCPMP/PRMP du 16/10/2013	21 996 624	FADeC non affecté	Appel d'offres ouvert	Education maternelle et primaire	Réception en 2014
04	Construction d'un bâtiment devant abriter la station radio de la mairie de Zè : N°2/12/C-ZE/SG/PRMP/CCMP du 30/09/2013	17 996 770	FADeC non affecté	Appel d'offres ouvert	Administration locale	Réception en 2014
05	Aménagement de la piste de desserte rurale Aïfa-Houéhounta longue de 6 km dans la commune de Zè : Contrat : N°2/21/C-ZE/SG/CCPMP/PRMP du 26/12/2013	15 525 260	FADeC non affecté	Cotation	Pistes rurales	Réception définitive en 2014
06	Construction de modules de latrines dans les écoles et les centres de santé de la	9 569 380	FADeC affecté MS (PPEA)	Appel d'offres ouvert	Hygiène, assainissement de base	Réception provisoire en 2014

	commune (lot n° 3) : Contrat N°2/11/C- ZE/SG/PRMP/CCPMP/C CMP du 30/09/2013					
07	Construction de modules de latrines dans les écoles et les centres de santé de la commune (lot n° 2) : Contrat N°2/10/C- ZE/SG/CCPMP/PRMP du 30/09/2013	8 991 300	FADeC affecté MS (PPEA)	Appel d'offres ouvert	Hygiène, assainisse- ment de base	Réfection provisoire en 2014
08	Réalisation des activités d'intermédiation sociales dans la commune de Zè : Contrat N°2/07/C- ZE/SG/CCPMP/PRMP du 27/08/2013	8 000 900	FADeC affecté MERMPE- D (PPEA)	Appel d'offres restreint	Eau potable et énergie	Réception définitive en 2013
09	Acquisition de matériels ludiques au profit des EMP et EPP de la commune de Zè: Bon de commande N°2/20/C- ZE/SG/SAF du 02/10/2013	7 350 000	FADeC affecté MEMPD	Cotation	Education maternelle et primaire	Réception définitive en 2013
10	Réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) : Bon de commande N°017/C- ZE/SG/SAFdu 28/06/2013	39 999 896	FADeC affecté Santé	Cotation	Santé	Réception en 2014
TOTAL		193 873 300				

Source : Extrait des données de la commune

Le contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques au niveau de la commune de Zè a été effectué sur un échantillon de dix marchés/contrats/bons de commande (Cf. Tableau N° 8 ci-dessus), soit un taux d'échantillonnage de 31,25% ($10 \times 100 / 32$). Cet échantillon qui représente en valeur 64,51% ($193\,873\,300 / 300\,540\,842$) du montant total des réalisations de 2013 couvre :

- les différents types de financement dont a bénéficié la commune au titre de l'année 2013, excepté FADeC non affecté PSDCC (communes) pour lequel il n'y a eu aucune réalisation en 2013 ;
- tous les modes de passation de marchés utilisés en 2013 ;

- sept (7) secteurs sur les onze (11) dans lesquels la commune a investi en 2013 ;
- les niveaux d'exécution des commandes passées en 2013 (réception définitive, réception provisoire et travaux en cours d'exécution).

3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Norme :

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

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

Constat :

Il n'est pas établi un plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics tel que le prévoient les articles 20 et 21 de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin. Ce volet de la norme n'est donc pas respecté.

Par contre, il existe un plan de passation des marchés publics élaboré le 12/02/2013 et mis à jour le 28/10/2013.

Risque :

Exécution de commandes hors contrôle de la DNCMP.

Recommandation :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra à l'avenir, élaborer, au plus tard au premier mois suivant le premier trimestre de l'année

le plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics de la commune qu'il devra transmettre à la DNCMP.

3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics

Norme :

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

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

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

Constats :

La commission a vérifié le respect des seuils de passation des marchés publics sur la base des informations contenues dans les tableaux de suivi FADeC de la commune, notamment le tableau 7 (répartition par mode de passation et types de marchés)et l'analyse des dossiers de marchés publics de l'échantillon. De cette vérification, il ressort que les prestations de travaux relatives à la réhabilitation du centre de santé de Zè (Cf. 10^{ème} réalisation de l'échantillon) et à la construction d'un module de trois salles de classes plus bureau et magasin avec équipement à l'Ecole Primaire Publique GONFANDJI B ont été réalisées en violation des dispositions de l'article 2 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP énoncées au niveau de la norme.

En effet, ces réalisations financées sur FADeC affecté Santé et FADeC affecté MEMP et dont les montants TTC sont respectivement de 39 999 896 FCFA et 18 203 000 FCFA ont été faites par cotation.

Il importe par ailleurs de souligner que pour la réhabilitation du centre de santé (construction de la maternité), toute la procédure, depuis la demande de cotation jusqu'au choix du prestataire, a été menée par la Direction Départementale de la Santé de l'Atlantique et du Littoral. Le bon de commande qui en est issu, à savoir le bon de commande N° 017/C-ZE/SG/SAF du 28/06/2013, a été signé par le Chef du Service des Infrastructures des

Equipements et de la Maintenance de cette direction, le Maire avec la mention « Accepté », le Receveur Percepteur et l'entrepreneur.

Par ailleurs aucun cas de fractionnement de commande pour rester en dessous des seuils de passation n'a été identifié.

Au total, en matière de respect des seuils, la norme n'est pas respectée.

Risque :

Soustraction de marchés aux procédures d'appel d'offres.

Recommandation :

- Le Maire devra veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux seuils de passation des marchés publics.
- Le Ministère en charge de la santé devra instruire ses services compétents pour le respect de la maîtrise d'ouvrage communale dans la mise en œuvre des ressources transférées aux communes.

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

Norme :

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

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

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

Constats :

De l'examen des tableaux de suivi FADeC élaborés par la commune de Zè, il ressort que toutes les dépenses effectuées en 2013 sont en dessous des seuils de compétence de contrôle à priori de la DNCMP. Ces dépenses devraient donc être soumises au contrôle à priori de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Pour s'en assurer, la commission a vérifié pour chacune des réalisations de l'échantillon :

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

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

- 1) Aménagement de la devanture de la mairie de Zè : les dossiers de passation de marché ont été transmis à la CCMP par BE N° 2/17/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP du 27/08/13 en ce qui concerne le DAO et par BE N° 2/27 et 2/31/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP des 24 et 31/10/13 en ce qui concerne le dossier d'attribution (rapport d'analyse, PV d'attribution provisoire et marché) ; les avis de la CCMP ont été donnés dans les rapports N° 2/013/C-ZE/CCMP-2013 de la CCMP en ce qui concerne le 1^{er} dossier et N° 2/011 et 2/010/C-ZE/CCMP – 2013 des 25/10 et 5/11/13 en ce qui concerne le 2^{ème} dossier.
- 2) Réalisation de cinq (5) forages de puits à motricité humaine dans la commune de Zè : les dossiers de passation de marché ont été transmis à la CCMP par BE N° 2/12/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP du 12/08/13 en ce qui concerne le DAO et par BE N° 2/29 et 2/21/C-ZE/PRMP/CCMP/RAP des 24/10/13 et 8/11/13 en ce qui concerne le dossier d'attribution (rapport d'analyse, PV d'attribution provisoire et marché) ; les avis de la CCMP ont été donnés dans les rapports N° 2/012/C-ZE/CCMP-2013 en ce qui concerne le 1^{er} dossier et les rapports N° 2/012 et 2/09/C-ZE/CCMP – 2013 des 25/10 et 5/11/13 en ce qui concerne le second.
- 3) Construction d'un module de trois salles de classe simples à Tomassahoua dans la commune de Zè : les dossiers de passation de

marché ont été transmis à la CCMP par BE N° 2/01/C-ZE/PRMP/S-PRMP du 18/06/13 en ce qui concerne le DAO et par BE N° 2/23 et 2/24/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP des 26/09/13 et 8/10/13 en ce qui concerne le dossier d'attribution (rapport d'analyse, PV d'attribution provisoire et marché) ; l'avis sur le DAO a été émis le 12/07/13 dans le rapport de validation de la CCMP y relatif ; les avis de la CCMP ont été donnés dans les rapports n° 2/010 et n°2/007/C-ZE/CCMP – 2013 des 27/09 et 9/10/13 en ce qui concerne le dossier d'attribution.

- 4) Construction d'un bâtiment devant abriter la station radio de la Mairie de Zè : les dossiers de passation de marché ont été transmis à la CCMP par BE N° 2/01/C-ZE/PRMP/S-PRMP du 18/06/13 en ce qui concerne le DAO et par BE N°2/22/C-ZE/PRMP/CCMP/RAP du 24/09/2013 uniquement en ce qui concerne le contrat, le Bordereau d'Envoi à la CCMP du rapport d'analyse et du PV d'attribution provisoire n'étant pas disponible au passage de la mission d'audit. Les avis de la CCMP sur le dossier d'attribution (Rapport d'analyse, PV d'attribution provisoire, contrat) figurent dans les rapports de validation N°2/009 et 2/001/C-ZE/CCMP-2013 des 03/09 et 27/09/2013. Quant à l'avis de la CCMP sur le DAO, le rapport de validation du DAO qui devrait permettre de connaître cet avis n'a pas été mis à la disposition de la mission d'audit.
- 5) Aménagement de la piste de desserte rurale Aïfa-Houéhounta longue de 6 km dans la commune de Zè : ce dossier n'a pas été soumis au contrôle a priori de la CCMP ; le contrat N°2/21/C-ZE/SG/CCPMP/PRMP du 26/12/2013 y relatif a été pris suite à une demande de cotation.
- 6) Construction de modules de latrines dans les écoles et centres de santé de la commune (lot 3) : en ce qui concerne la transmission par écrit des dossiers de passation de marché et l'existence d'avis écrit de la CCMP sur ces dossiers, seules les preuves de la transmission à la CCMP du dossier d'attribution (cf. BE N° 2/20 et 2/22/C-ZE-PRMP/CCPMP/RAP des 03/09 et 24/09/13) ainsi que les rapports de validation de la CCMP sur le rapport d'analyse, le PV d'attribution et le contrat (cf. rapports n° 2/008 et n°2/005/C-ZE/CCMP - 2013 des 03/09 et 27/09/13) ont été mises à la disposition de la mission d'audit.
- 7) Construction de modules de latrines dans les écoles et centre de santé de la commune (lot 2) : étant donné qu'il s'agit du même appel d'offres

que le cas précédent (puisqu'il est question d'un allotissement), les observations faites demeurent également valables ici.

- 8) Réalisation des activités d'intermédiation sociale : les dossiers de passation de marché ont été transmis à la CCMP par BE N° 2/04/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP du 22/07/2013 en ce qui concerne le DAO et par BE N° 2/11 et 2/22/C-ZE/PRMP/CCPMP/RAP des 09/08 et 24/09/2013 en ce qui concerne le dossier d'attribution (rapport d'analyse, PV d'attribution provisoire et marché) ; les avis de la CCMP ont été donnés dans les rapportssans référence et N° 2/006/C-ZE/CCMP – 2013 des 02/08/13 et 07/10/13 en ce qui concerne le dossier d'attribution. Le rapport de validation du DAO n'était pas disponible au passage de la mission d'audit.
- 9) Acquisition de matériels ludiques : ce dossier n'a pas été soumis au contrôle a priori de la CCMP ; le Bon de commande N°2/20/C-ZE/SG/SAF du 02/10/2013 y relatif a été pris suite à une demande de cotation.
- 10) Réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) : le bon de commande N°017/C-ZE/SG/SAF du 28/06/2013 y relatif a été pris suite à une demande de cotation dont la procédure a été menée, comme signalé au point 3.1.2., au niveau de la Direction Départementale de la Santé de l'Atlantique.

Par ailleurs, aucun rapport de la PRMP n'a été mis à la disposition de la commission.

Au-delà des insuffisances constatées, il ressort de ce qui précède que sur les dix (10) projets de l'échantillon, les dossiers de passation de marchés de sept (7) ont été soumis au contrôle à priori de la CCMP. Il est à signaler que ces sept projets ont tous été réalisés par appel d'offres. Quant aux trois (3) autres projets, ceux réalisés par cotation, les dossiers y relatifs ne sont pas passés par la CCMP. Cette constatation corrobore bien les déclarations reçues au niveau de la commune et selon lesquelles seuls les dossiers de passation des marchés passés par appel d'offres sont soumis au contrôle de la CCMP.

Au total, contrairement 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, toutes les dépenses effectuées dans le cadre des projets réalisés par la commune de Zè en 2013 n'ont pas été soumises au contrôle à priori de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Aménagement d'espaces de manipulation
- Aménagement de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés
- Attribution irrégulière de marchés publics.

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

3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constat :

Aucun marché de gré à gré n'a été passé en 2013.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

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

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

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

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

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

Constats :

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

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

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

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

- 1) Au titre de l'année 2013, la commune de Zè n'a pas établi, comme le prévoient les dispositions des articles 20 et 21 de la loi N° 2009-02 du 07/08/2009 portant code des marchés publics et des délégations de

service public en République du Bénin, un plan prévisionnel annuel de passation de marché. Elle n'a, par conséquent, pas fait connaître en début d'année, les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entendait passer au moyen d'un avis général de passation de marché. Ce volet de la norme n'est donc pas respecté.

- 2) Pour les sept (7) projets de l'échantillon ayant fait l'objet de lancement d'avis d'appel d'offres, les avis d'appel d'offres y afférents ont été effectivement publiés. Toutefois, cette publication ne s'est pas 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 Alliance FM suivant les reçus ci-après de cette radio locale :
 - N° 005196 et 005197 du 10/09/13 ;
 - N° 005130 du 30/07/13 ;
 - N° 005126 et 005127 du 22/07/13 ;
 - N° 005128 du 25/07/13.

- 3) Pour chacun des sept (7) projets, il existe un PV d'ouverture des plis. Ces PV contiennent des informations qui montrent que les séances d'ouverture de plis sont publiques (par exemple lecture à haute voix du nom de chaque candidat et du montant de chaque offre). A chacun de ces PV, il est joint deux ou une liste de présence selon que les soumissionnaires aient participé ou non à la séance d'ouverture. Ainsi, aucun soumissionnaire n'était présent aux séances d'ouverture des plis relatifs aux travaux d'aménagement de la devanture de la mairie de Zè d'une part, et aux travaux de construction d'un module de trois salles de classes simples à l'EPP Tomassahoua dans la commune de Zè d'autre part ; aucune raison n'a été avancée pour justifier l'absence des soumissionnaires à ces séances. Il importe, par ailleurs, de signaler l'inexistence de preuve quant à l'ouverture des plis aux dates et heures indiquées dans les DAO. Certes, les dates d'ouverture sont mentionnées dans les PV et sont conformes à celles indiquées dans les DAO, mais les heures d'ouverture n'y sont pas précisées. Enfin, les PV d'ouverture n'ont pas fait l'objet de publication et dans aucun PV, il n'est fait mention de la participation à la séance d'ouverture d'un observateur indépendant. Les dispositions de l'article 76 de la loi 2009-02 rappelées dans la norme se trouvent ainsi non respectées dans leur intégralité.

- 4) Les PV d'attribution provisoire ne font pas l'objet d'une publication, ni même par un simple affichage. En outre, ils ne mentionnent pas les

soumissionnaires exclus ni les motifs de leur exclusion. Tous les éléments pouvant permettre l'établissement du marché ne s'y trouvent pas ; c'est ainsi que le délai de réalisation, tout aussi important que l'objet et le prix n'y est pas indiqué. L'attribution provisoire est notifiée aux soumissionnaires retenus ; par contre, le rejet n'est pas notifié aux autres soumissionnaires. Les dispositions de l'article 84 de la loi 2009-02 rappelées dans la norme ne sont donc pas respectées.

Risques :

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

Recommandations :

- Le Préfet devra inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.
- La CCMP devra renforcer ses contrôles en veillant à l'inscription des heures d'ouverture des offres sur les PV d'ouverture et des noms des soumissionnaires exclus appuyés des motifs de rejet ainsi que des délais de réalisation sur les PV d'attribution provisoire.

3.1.6 Respect des délais des procédures.

Norme :

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

du marché et de le soumettre à l'approbation des autorités compétentes (article 85 du code des MP). La notification consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine (article 92 du code des MP).

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

Constats :

La commission a vérifié le respect des délais des procédures à partir de l'échantillon des dix (10) marchés/contrats/bons de commande (Cf. Tableau N°8). Les résultats issus de cette vérification sont retracés dans les lignes qui suivent.

Excepté le marché relatif à la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Zè, le délai minimum de 30 jours à observer pour la réception des offres est respecté pour les six (6) autres marchés de l'échantillon passés par appel d'offres. Aucune raison n'a été avancée pour justifier le délai de réception de 11 jours observé quant au marché relatif à la réalisation des activités d'intermédiation.

Le délai maximum de 15 jours entre l'ouverture des offres et le rapport d'analyse des offres est respecté. En effet, pour les sept (7) marchés concernés de l'échantillon et suivant les PV d'ouverture et d'analyse des offres, l'analyse a lieu le même jour que l'ouverture.

En ce qui concerne le délai minimum de 15 jours à observer avant la signature du contrat, il y a lieu de noter ce qui suit :

- En dehors de la notification de l'attribution aux soumissionnaires retenus, la publication de l'attribution provisoire qui devrait permettre aux soumissionnaires dont les offres ont été rejetées d'envoyer, en cas de besoin d'informations complémentaires, des demandes écrites à l'autorité contractante n'est pas faite.

- Pour les marchés relatifs aux travaux d'aménagement de la devanture de la mairie de Zè (1^{er} marché de l'échantillon), de réalisation de cinq (5) forages (2^{ème} marché) et de construction d'un module de trois (3) salles de classes simples à l'EPP Tomassahoua (3^{ème} marché), le délai entre la notification de l'attribution et la signature des marchés est de neuf (9) jours. Le délai légal n'est donc pas respecté.

- Pour les marchés relatifs aux travaux devant abriter la station radio de la mairie (4^{ème} marché), de construction de modules de latrines dans les écoles maternelles et centres de santé de la commune lot N°3 (6^{ème} marché) et lot N° 2 (7^{ème} marché), le délai entre la notification de l'attribution et la signature des marchés est de vingt (20) jours. Le délai légal se trouve ainsi respecté.
- Pour le marché relatif à la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Zè, aucun délai n'a pu être calculé dans la mesure où la lettre de notification de l'attribution n'était pas disponible au passage de la commission.

S'agissant du délai de notification du marché au titulaire, il est à noter que la notification ne se fait pas.

Risques :

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

Recommandations :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller au respect des dispositions du code des marchés publics en publiant l'attribution provisoire et en notifiant le marché au titulaire.

3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle

Norme :

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

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

Constats :

Les marchés ne sont pas systématiquement approuvés par l'Autorité de tutelle. En effet, sur l'échantillon de réalisations retenu, seuls les sept (7) marchés passés par appel d'offres (appels d'offres ouvert et restreint) ont été approuvés. Les trois autres réalisations de l'échantillon à savoir l'aménagement

de la piste desserte rurale Aïfa-Hounhouéta, l'acquisition de matériels ludiques et la réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) étant faites par la procédure de cotation, les contrats et bons de commande qui en découlent ne sont pas soumis à l'approbation du Préfet. Selon les déclarations reçues sur place, les marchés passés par cotation ne sont pas soumis à l'approbation de l'Autorité de tutelle.

Risque :

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

Recommandation :

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

3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres

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

Norme :

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

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

Constats :

En examinant les avis d'appel d'offres afférents aux sept (7) marchés passés par appel d'offres, la commission s'est rendue compte que ces avis comportent les éléments visés par l'article 54 du code des marchés publics et des délégations de service public exceptés :

- les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires,
- la qualification des candidats;
- le lieu de dépôt en ce qui concerne les travaux d'aménagement de la devanture de la mairie de Zè, la construction d'un module de trois salles de classes simples à l'EPP Tomassahoua et la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Zè ;
- le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres et le montant de la caution en ce qui concerne la réalisation des activités d'intermédiation sociale.

Risques :

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

Recommandation :

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

3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types

Norme :

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

Constats :

La commission a vérifié la conformité des DAO et marchés aux modèles types sur la base des projets de l'échantillon. Suivant les dossiers relatifs à ces projets, les 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. Ils sont basés sur des critères de sélection et d'attribution des commandes impartiaux. Les critères d'attribution et le mode d'évaluation y sont clairement exposés.

Risque : Néant

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

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

Constats :

Après avoir pris connaissance des pièces administratives énumérées dans les DAO, notamment les pièces éliminatoires, la commission a apprécié le tableau d'ouverture des offres (Cf. Tableau N° 1 contenu dans les PV d'ouverture) en procédant à un rapprochement des informations de ce tableau avec celles contenues dans les offres des soumissionnaires d'une part et en analysant la décision des offres à évaluer d'autre part.

Du rapprochement effectué, il ressort ce qui suit en ce qui concerne l'échantillon de projets retenu pour l'audit:

- Le tableau d'ouverture des offres relatives à la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Zè est incomplet. En effet, ce tableau ne mentionne pas le montant de chaque offre et de chaque variante, ni la présence ou l'absence de garantie d'offres ;
- il y a une cohérence entre les informations, notamment en ce qui concerne le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie d'offres et la présence ou l'absence des pièces administratives énumérées dans le DAO.

L'analyse de la décision des offres à évaluer révèle, pour chaque cas examiné, que cette décision a effectivement tenu compte de la présence matérielle des pièces éliminatoires.

Après avoir apprécié le tableau d'ouverture des offres, la commission s'est penchée sur la conformité et la régularité des PV d'ouverture. A cet effet, elle s'est assurée que tous les PV d'ouverture relatifs aux marchés de l'échantillon consignent bien les renseignements ci-après et qui sont lus à haute voix lors de la séance d'ouverture : le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre et de chaque variante, la présence ou l'absence de garantie d'offre. En dehors de ces renseignements, il importe de rappeler, comme signalé au point 3.1.5., qu'il n'est fait mention dans aucun PV d'ouverture de l'heure d'ouverture, ni du délai de réalisation.

Risques :

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

Recommandation :

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

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

Norme :

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

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

Constats :

Tous les rapports d'analyse des offres examinés comportent le résultat de la vérification des pièces administratives, le résultat de l'évaluation des offres techniques et financières ainsi que le classement des offres. Les évaluations faites dans ces rapports l'ont été selon les méthodes et critères exposés dans les DAO.

La norme énoncée est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

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

Norme :

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

Constats :

La vérification de la conformité et de la régularité des PV d'attribution a été faite sur la base des PV d'attribution provisoire des sept (7) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres.

En effet, ces PV d'attribution 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. Ils ne mentionnent pas les noms des soumissionnaires exclus, ni les motifs de leur rejet.

Par contre, en ce qui concerne les éléments de marché, bien que les PV d'attribution comportent l'objet et le prix, les délais de réalisation tout aussi importants que ces deux dernières informations ne s'y trouvent pas.

Indépendamment de ces observations, il y a lieu de relever que le PV d'attribution provisoire du seul marché de l'échantillon passé par appel d'offres restreint (marché relatif à la réalisation des activités d'intermédiation dans la commune de Zè) ne porte aucune indication des circonstances qui justifient le non recours à l'appel d'offres ouvert.

La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

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

Recommandation :

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

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

3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constat :

La commission a vérifié cette norme à partir des réalisations de l'échantillon retenu pour l'audit. Ainsi, tous les dix (10) marchés/contrats/bons de commande de l'échantillon ont été enregistrés au Service des Domaines et Impôts. Toutefois, par rapport à cet enregistrement, les constatations ci-après ont été faites :

- le marché N° 2/12/C-ZE/SG/PRMP/CCMP du 30/09/2013 relatif à la construction du bâtiment devant abriter la station radio de la Mairie de Zè est enregistré le jour même de sa signature, soit le 30 septembre 2013 ;
- pour avoir la preuve de l'enregistrement des autres contrats/marchés avant leur mise en exécution, la commission a dû, en l'absence de tout PV de remise de site ou de tout ordre de service de démarrer les travaux, rapprocher les dates de signature de ces contrats/marchés des dates d'émission des 1ers mandats de paiement/décomptes/attachements et/ou des périodes d'exécution des travaux marquées sur certains décomptes et attachements ; ceci a permis de noter que ces contrats/marchés n'ont pas été soumis aux formalités d'enregistrement avant leur mise en exécution ;
- le bon de commande N° 2/20/C-ZE/SG/SAF du 02/10/2013 relatif à l'acquisition de matériels ludiques au profit des écoles maternelles publiques de la commune de Zè est enregistré le 28/10/2013, soit 2 jours avant la livraison de la commande ;
- le bon de commande N°017/C-ZE/SG/SAF du 28/06/2013 relatif à la réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) est enregistré le 09/07/2013 ; la commission n'a pas la preuve que ce bon de commande a été enregistré avant sa mise en exécution.

Eu égard à tout ce qui précède, la norme n'est pas respectée.

Risques :

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

Recommandation :

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

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

Norme :

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

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

Constat :

La commission a vérifié la régularité de la phase administrative d'exécution des dépenses sur les seize (16) mandats ci-après issus de l'exécution des dix (10) marchés/contrats/bons de commande échantillonnés :

- MP N° 378 du 23/12/13 relatif au règlement des frais du 1^{er} décompte des travaux d'aménagement de la devanture de la mairie;
- MP N°398 du 30/12/13 relatif au règlement des frais de réalisation de cinq (5) forages ;
- MP N°347 et 379 du 23/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des travaux de construction d'un module de trois (3) salles e classes simples à l'EPP Tomassahoua;

- MP N°319 et 385 des 10/12 et 23/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des travaux de construction du bâtiment devant abriter la station radio ;
- MP N° 395 du 30/12/13 relatif au règlement des frais d'aménagement de la piste de desserte rurale Aïfa-Houéhounta dans la commune de zè ;
- MP N° 317 et 386 des 09/12/13 et 23/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des travaux de construction des modules de latrines dans les écoles et les centres de santé de la commune, lot N° 3 ;
- MP N° 318 et 387 des 09/12/13 et 23/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des travaux de construction des modules de latrines dans les écoles et les centres de santé de la commune, lot N°2 ;
- MP N°364 et 365 du 23/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des activités d'intermédiation sociale dans le cadre du PPEA II dans la commune de Zè ;
- MP N°303 du 21/11/13 relatifs au règlement des frais d'acquisition de matériels ludiques ;
- MP N° 322 et 381 des 13/12/13 et 27/12/13 relatifs au règlement des frais des 1^{er} et 2^{ème} décomptes des travaux de réhabilitation du centre de santé (construction de la maternité).

Par rapport à la norme et d'une manière générale aux autres aspects concernant le point 3.2.2., les constats ci-après ont été faits :

1° Les liasses de pièces justificatives accompagnant les factures adressées au Maire par les fournisseurs ou les entrepreneurs comportent les pièces nécessaires et sont donc au complet. Par contre, celles attenantes aux mandats transmis au RP pour paiement ne sont pas toujours au complet. Il en est souvent ainsi lorsqu'il s'agit du paiement des 2^{èmes} décomptes et suivants où les contrats ne sont pas référencés sur les mandats et n'y sont donc pas annexés. Les cas ci-après ont été relevés en ce qui concerne l'échantillon de réalisations retenu pour l'audit :

- MP N° 379 du 23/12/2013 de montant 7 863 541 FCFA relatif au paiement du 2^{ème} décompte pour les travaux de construction d'un module de trois (3) salles de classes simples à l'école primaire publique Tomassahoua ;
- MP N° 385 du 23/12/2013 de montant 6 667 841 FCFA relatif au paiement du 2^{ème} décompte pour les travaux de construction du bâtiment devant abriter la station radio ;
- MP N° 381 du 23/12/2013 de montant 6 037 354 FCFA relatif au paiement du 2^{ème} décompte pour les travaux de réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité).

Ces cas se justifient, selon les déclarations reçues surplace, par le fait que les contrats et bon de commande y afférents sont déjà annexés aux mandats de paiement des 1^{ers} décomptes. Effectivement, ces contrats et bons de commande figurent dans les liasses de pièces justificatives accompagnant les mandats concernés, mais cela ne dispense pas de la complétude à observer dans chacun des dossiers à transmettre au RP pour paiement.

2°En ce qui concerne le contrôle par le C/ST de la concordance des justificatifs, notamment les factures et les attachements intermédiaires, il n'est pas toujours effectué, cette effectivité étant conditionnée par la transmission par le C/SAF à l'intéressé des factures et attachements pour visa. Ainsi, certaines étapes de la liquidation, préalables à la certification des factures, se trouvent parfois, non suivies avec pour conséquence la non-conformité de l'exécution financière avec l'exécution physique (exemple : cas de la réalisation des cinq forages et de la construction de modules de latrines dans les écoles et centres de santé, lot N°2 pour lesquels les taux d'exécution financière dépassent largement les taux d'exécution physique). C'est cette situation qui se traduit par les attachements non visés retrouvés dans les dossiers examinés.

Il est à signaler que sur les seize (16) mandats examinés, quinze (15) sont relatifs aux marchés/bon de commande de travaux. Les attachements annexés à dix (10) de ces mandats ne sont pas visés. Il s'agit des attachements se rapportant aux mandats qui suivent :

- MP N°378 du 23/12/2013 ;
- MP N°398 du 30/12/2013 ;
- MP N°379 du 23/12/2013 ;
- MP N° 385 du 23/12/2013 ;
- MP N°395 du 30/12/2013 ;

- MP N° 386 du 23/12/2013 ;
- MP N° 387 du 23/12/2013 ;
- MP N° 364 du 23/12/2013 ;
- MP N° 365 du 23/12/2013 ;
- MP N° 381 du 23/12/2013.

Ces mandats ayant fait l'objet de paiement au niveau du Receveur Percepteur, ce dernier, interrogé par la commission, a répondu qu'il avait lui-même fait la remarque et avait demandé au C/SAF ou au C/ST d'envoyer des exemplaires visés en remplacement des attachements non visés, ce qui n'a, jusque là pas été fait. Il a en outre déclaré qu'en attendant, il avait effectué le paiement étant donné que les factures concernant ces mandats sont certifiées. A la séance de restitution, l'engagement a été pris par la commune de régulariser cette situation.

3°Toutes les factures examinées dans le cadre de l'audit ont été certifiées et liquidées avec les mentions nécessaires au verso suivies de la date et de la signature du C/SAF en ce qui concerne la certification du service fait puis de la date et de la signature du Maire en ce qui concerne la liquidation. Il y a toutefois lieu de noter l'antériorité de la date de certification et de liquidation de certaines factures par rapport à leur date d'établissement et/ou de transmission à la mairie. C'est le cas des factures annexées aux MP N°378, 379, 385, 386 et 381 certifiées et liquidées le 23 décembre 2013 (Cf. Dates portées au verso de ces factures) alors qu'elles ont été établies le 26/12/2013 en ce qui concerne les factures afférentes aux trois 1^{ers} mandats. Quant aux autres factures, bien qu'établies le 23/12/2013, elles n'ont été adressées par le prestataire au Maire que le 26/12/2013 en ce qui concerne le 4^{ème} mandat (Cf. Bordereau transmettant la facture enregistrée à la mairie le 26/12/2013 sous le numéro 1302) et le 27/12/2013 en ce qui concerne le dernier mandat.

Par ailleurs, les dates d'émission des MP auxquels sont annexées les factures qui viennent d'être visées sont également antérieures aux dates d'élaboration et/ou de transmission de ces factures au Maire. Il se pose alors un problème de mandatement dans la mesure où le mandat ne peut être établi que sur la base des pièces justificatives, dont la facture.

4°Tous les mandats examinés ont été émis par l'ordonnateur, mais les cachets apposés au recto de ces mandats portent les titres "Maire" et "Ordonnateur"

5°Pour les réalisations de l'échantillon qui ont fait l'objet de travaux, aucun PV de remise de site n'a été remis à la commission malgré ses demandes répétées. Elle ne peut donc attester de leur existence. Quant à la réception des travaux, une seule s'est tenue en 2013 : il s'agit de la réception provisoire, le

27/12/2013, des travaux de réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité). On note l'absence du C/ST à cette réception, et par conséquent l'absence de sa signature sur le PV de réception. En effet, les dispositions de l'article 8 du bon de commande relatif à ces travaux ont prévu que la réception définitive soit prononcée par les représentants de la recette perception de la commune de Zè, du service Infrastructures, Equipements et Maintenance de la Direction Départementale de la Santé Atlantique Littoral et de la Mairie de Zè. Dans les faits, la mairie a été représentée par le Maire.

6° Pour les mandats examinés, les paiements ont été faits dans le respect de la disponibilité des crédits. Toutefois, il est à faire remarquer que des dépassements budgétaires ont été observés sur les projets relatifs à la réalisation de forages de puits à motricité humaine dans la commune de Zè et à la réalisation de latrines dans les écoles et centres de santé de la commune de Zè. En effet,

- le 1^{er} projet a donné naissance à deux contrats : le contrat relatif à l'étude technique d'implantation et au contrôle des travaux de réalisation de cinq (5) forages portant sur un montant de 2 950 000 FCFA et le contrat relatif aux travaux de réalisation des cinq (5) forages de montant 22 492 500 FCFA. Pour ce projet, il a été prévu au budget communal une somme de 25 000 000 FCFA alors que le montant total des deux contrats s'élève à 25 442 500 FCFA, soit un dépassement de 442 500 FCFA. Le total des paiements effectués en 2013 sur ce projet financé sur FADeC affecté MERMPEDA (PPEA) est de 24 650 735 FCFA (Cf. MP N°367 du 23/12/2013 et 398 du 30/12/2013). Il se posera donc un problème de disponibilité de crédits quant aux paiements ultérieurs à effectuer dans le cadre de l'exécution de ce projet ;
- le 2^{ème} projet a donné lieu à trois contrats à savoir les contrats relatifs aux travaux de construction de modules de latrines dans les écoles et centres de santé publics de la commune portant sur les lots N° 1, 2 et 3 de montants respectifs 9 479 519 FCFA, 8 991 300 FCFA et 9 569 380 FCFA, soit au total 28 040 199 FCFA. Le montant prévu au budget pour ce projet financé sur FADeC affecté Santé est de 28 000 000 FCFA ; il en ressort donc un dépassement de 40 199 FCFA. Les paiements effectués dans le cadre de l'exécution ce projet s'élèvent au total à 26 470 009 FCFA (Cf. MP N° 382, 386 et 387 du 23/12/2013, 317 et 318 du 09/12/2013). Un problème de disponibilité de crédits se posera également quant aux paiements ultérieurs à effectuer dans le cadre de l'exécution de ce projet. Il y a par ailleurs lieu de signaler qu'en finalisant

la rédaction de son rapport provisoire, la commission s'est rendue compte en se basant sur les tableaux de la commune, que le mandat N° 382, mandat qui ne fait pas partie de l'échantillon de mandats retenu, a été émis le 23/12/2013 pour le règlement du 1^{er} décompte des travaux de construction de modules de latrines dans les écoles et centres de santé publics de la commune, lot N° 1 alors que le contrat relatif à ce lot a été signé le 24/12/2013. Cette incohérence constatée suscite les interrogations ci-après : étant donné qu'il s'agit d'un allotissement, qu'est ce qui explique le retard dans la signature du contrat relatif au lot 1 ? les travaux ont-ils réellement commencé avant la signature du contrat ? si oui, sur quelle base ? si non, qu'est ce qui justifie l'émission du mandat ? Quand est ce que les travaux ont commencé pour avoir donné lieu à l'élaboration d'un décompte ? Il conviendrait qu'à l'occasion de l'envoi de ses contre observations sur le présent rapport, la commune puisse, preuves à l'appui, élucider ces zones d'ombre.

7° Au titre des pièces justificatives, il est parfois cité sur les mandats des pièces qui n'existent pas. C'est le cas du MP N°398 du 30/12/2013 de montant 22 485 735 FCFA relatif au règlement des frais de réalisation de cinq (5) forages dans la commune de Zè au recto duquel il a été cité le PV de réception alors que jusqu'au passage de la commission en août 2014, les travaux de réalisation de ces forages n'étaient pas achevés. C'est également le cas en ce qui concerne le MP N° 381 du 23/12/2013 de montant 6 037 354 FCFA relatif au règlement des frais du 2^{ème} décompte des travaux de réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) au recto duquel il a été cité, entre autres, le décompte et l'attachement alors qu'en réalité c'est un PV de réception provisoire qui a été annexé en lieu et place. Il y a lieu par ailleurs de noter que le C/ST n'est pas signataire de ce PV.

8° Aucun PV de remise de site n'a été mis à la disposition de la commission.

Risques :

- Détournement d'une partie du montant du marché à des fins personnelles
- Paiements irréguliers
- Paiements indus
- Déperdition des ressources de la commune

Recommandations :

- Le Maire devra instruire tous les services compétents de la commune au respect scrupuleux des dispositions du manuel de procédures du FADeC, relatives au point 5.2. notamment : l'exercice effectif par C/ST de son rôle en matière de réception des ouvrages et de certification des attachements, décomptes et factures des prestataires
- Le Maire devra instruire le C/SAF aux fins d'assurer la rigueur requise dans la gestion de la phase administrative d'exécution des dépenses FADeC et de procéder au remplacement de l'actuel cachet apposé au recto des mandats après leur émission par un cachet portant uniquement le titre « Ordonnateur ».
- Le Maire devra veiller à contenir les engagements dans la limite des crédits budgétaires disponibles ;
- Le Receveur-Percepteur devra renforcer le contrôle de régularité qu'il effectue.

3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.

Norme :

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

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

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

Constat :

En 2013, la mairie n'a pas eu recours à un maître d'œuvre externe. La norme est donc respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.2.4 Respect des délais contractuels

Norme :

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

Constat :

La commission a vérifié le respect de cette norme à partir de l'échantillon des 10 marchés/contrats/bons de commande retenu. De cette vérification, il ressort que sept (7) réalisations ont connu de retard à savoir :

- l'aménagement de la devanture de la mairie de Zè avec un retard de 103 jours ;
- la réalisation de cinq (5) forages à motricité humaine dans la commune de Zè avec un retard de 197 jours à la date du 29 août 2014 ;
- la construction d'un module de trois (3) salles de classes simples à l'EPP Tomassahoua avec un retard de 104 jours ;
- la construction du bâtiment devant abriter la station radio avec un retard de 137 jours ;
- la construction de modules de latrines dans les écoles et les centres de santé de la commune, lots 3 et 2 avec respectivement un retard de 137 jours ;
- la réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) avec un retard de 60 jours.

Ces retards varient de 60 jours à 197 jours, soit une moyenne de 88 jours. Aucune raison n'a été avancée pour justifier ces retards constatés.

Aucune des mesures visées par les articles 125 et 141 du code des marchés publics n'a été appliquée.

La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Inefficiences
- Renchérissement du coût des ouvrages

Recommandation :

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

3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants

Norme :

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

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

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

(Cf. article 124 du code 2009 des MPDS)

Constat :

Aucun avenant n'a été pris en ce qui concerne les marchés dont les réalisations sont dans 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 FADeCen recette avec les informations nécessaires pour une traçabilité (référence BTR, date d'arrivée, nature des ressources, ministère, ...)

Constat :

Contrairement au point 4.1 du manuel de procédures du FADeC, le Maire ne reçoit aucune notification des fonds FADeC réceptionnés par le Receveur-Percepteur. Les copies des BTR qui devraient permettre au C/SAF de procéder à la mise à jour du registre auxiliaire FADeC ne sont pas disponibles au niveau de la mairie. En effet, le Maire n'est informé de l'arrivée des fonds qu'à travers les certificats de recettes qui lui sont transmis plus tard par le Receveur-Percepteur, ce qui ne permet pas la mise à jour régulière du registre FADeC. La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Non traçabilité de toutes les recettes
- Sécurisation insuffisante des fonds transférés

Recommandation :

Le Maire devra inviter le Receveur-Percepteur à lui transmettre systématiquement et par écrit les copies des BTR dès leur réception.

4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constat :

Pour s'assurer du respect de cette norme, la commission a procédé, à partir de l'échantillon des seize (16) mandats, aux calculs des délais d'exécution des dépenses puis à leur comparaison aux délais légaux.

En ce qui concerne le calcul du délai de mandatement, il est à signaler qu'étant donné que les factures ne sont souvent pas enregistrées au secrétariat administratif central, la date de réception de la facture a été assimilée à sa date d'établissement pour celles qui ne le sont pas.

Le délai de mandatement pour trois (3) réalisations dépasse une semaine. Il s'agit de :

- réalisation des activités d'intermédiation sociales (56 jours);
- réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) (37 jours) et
- acquisition de matériels ludiques au profit des EMP et EPP de la Commune (17 jours).

La norme n'est pas respectée quant au délai de mandatement.

Au niveau de Zè, le plus long délai de paiement à compter de la date de réception de la facture pour les marchés de l'échantillon est de 63 jours et concerne la réalisation des activités d'intermédiation sociale dans la Commune de Zè. Les autres délais sont largement en dessous des 60 jours que prescrivent les textes. La norme n'est pas respectée pour ce marché de l'échantillon.

Risque :

Retard d'exécution des travaux

Plaintes et contentieux relatifs aux MP

Recommandations :

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

4.1.3 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

Il est ouvert au niveau de l'ordonnateur un registre des engagements, un registre des mandats, un registre auxiliaire FADeC et un registre d'inventaire du patrimoine. Ces registres sont cotés et ne sont paraphés qu'aux 1^{ers} et derniers feuillets.

En ce qui concerne la tenue de ces documents, elle est caractérisée notamment par :

Pour le registre FADeC

- de mauvais reports de totaux de fin de page;
- de mauvais enregistrements de recettes ;
- des erreurs de calcul ;
- le non dégagement dans le registre des situations finales s'agissant du FADeC affecté (MEMP et Santé) ;
- la non mise à jour du registre ;

Pour le registre du patrimoine

- la non mise à jour du registre (aucune opération de 2014 n'a été enregistrée) ;
- le non respect de la chronologie dans l'enregistrement des opérations;
- la non exhaustivité des informations portées au registre ;

Le registre des engagements

- le défaut de renseignements de la colonne « N° BC, Décision ou marché » ;
- la non mise à jour du registre ;

Le registre des mandats

- le manque de chronologie dans les enregistrements ;
- la non mise à jour du registre ;

Au total, les registres ne sont pas bien tenus.

Après la vérification de la tenue des registres, la commission s'est également assurée, sur la base de l'échantillon des seize (16) mandats retenus, de l'existence au niveau de l'ordonnateur des pièces justificatives de dépenses.

Risque :

- Faible traçabilité des ressources FADeC gérées
- Manque de fiabilité des informations financières et comptables
- Engagement de dépenses supérieures aux crédits disponibles
- Non codification des matériels mauvaise gestion du patrimoine

Recommandation :

Le Maire devra instruire le C/SAF pour la tenue correcte des registres, notamment, le registre des engagements, le registre des mandats, le registre auxiliaire FADeC et le registre d'inventaire du patrimoine.

4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constat :

Il n'est pas constitué au niveau des archives un dossier par opération financée sur FADeC. Chaque service impliqué fait, à son niveau, un pré archivage des pièces constitutives du dossier qui le concernent. Le 1^{er} volet de la norme n'est donc pas respecté.

Les copies des documents budgétaires et comptables (registres, budget, compte administratif) au titre de chaque exercice budgétaire ne sont pas systématiquement gardées aux archives. En effet, selon les déclarations du Chef du Service chargé des archives, c'est seulement sur sa demande qu'il a pu obtenir les comptes administratifs des années 2010 à 2012 et le budget 2014. Le 2^{ème} volet de la norme n'est également pas respecté.

Quant au 3^{ème} volet à savoir la prise de mesures de sécurité informatique, il n'est pas respecté. En effet, bien que le SICAD dispose d'un ordinateur lui permettant de saisir les informations nécessaires à l'archivage, cet ordinateur est vétuste et n'est pas protégé par un antivirus ; de même, il ne dispose pas de disque dur externe.

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

Risque :

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

Recommandation :

Le Conseil Communal devra veiller à ce que soient inscrits dans le prochain budget les moyens pour rendre le SICAD fonctionnel.

4.1.5 Niveau de consommation des ressources

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

DESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	581 646 704	521 646 704	405 529 040	371 958 764	371 958 764
SOLDES/RESTES		60 000 000	116 117 664	33 570 276	-
TAUX D'EXECUTION (Base total des ressources de transferts)		89,68%	69,72%	63,95%	63,95%
TAUX D'EXECUTION (Base transferts reçus)			77,74%	71,30%	71,30%

Constat :

En ce qui concerne les ressources, les informations financières contenues dans le tableau 2 de suivi élaboré par la commune sont fiables. Les taux d'engagement et de mandatement, base transferts reçus, s'élèvent respectivement à 77,74% et 71,30%. Ces taux sont acceptables.

Il est à signaler que toutes les ressources annoncées en début d'année ne sont pas transférées. C'est le cas de FADeC non affecté PSDCC de 60 000 000 FCA. La commission n'a pas eu la preuve de la transmission en cours de gestion d'autres ressources non annoncées

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

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

Constat :

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

La norme n'est donc pas respectée.

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

Risque :

Défaut de traçabilité et non exhaustivité des opérations financées sur FADeC.
Faiblesse du contrôle interne

Recommandations :

Le Maire devra à :

- l'établissement du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ;
- la transmission à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public.
- transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point contresigné avec le RP des opérations financées sur FADeC.

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

4.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

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

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

Constat :

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

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

Toutes les ressources transférées communiquées à la commission sont retracées dans un registre (avec leurs montants, les références et les dates des BTR) à l'exception des ressources du PPEA de montant 8 212 600 FCFA destinées aux activités d'intermédiation sociale dans la commune de Zè qui ne sont pas mentionnées dans le registre PPEA. Ces dernières ont toutefois fait l'objet d'un engagement figurant au registre d'engagement des dépenses. Il s'agit en fait d'une omission que le RP a pris l'engagement de corriger.

Risque :

Non traçabilité de toutes les ressources

Recommandation :

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

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

Norme :

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

Constat :

Le Maire n'est pas informé par écrit de la disponibilité des ressources et ne reçoit pas copie des BTR.

Risque :

- Retard dans la tenue, au niveau de l'ordonnateur du registre auxiliaire FADec
- Retard dans la réalisation des projets de développement de la commune.

Recommandation :

Le Maire devra inviter le Receveur-Percepteur à lui faire copie des BTR dès leur réception.

4.2.3 Date de mise à disposition des BTR

Norme :

Aux termes du MdPFADeC, 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 mise en place des fonds au niveau des RP sont de :

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

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

Constat :

En ce qui concerne FADeC non affecté investissement, seule la date limite de mise en place de la 1^{ère} tranche a été respectée. En effet, le BTR 021 y relatif a été établi le 04 mars 2013 et les fonds ont été mis en place au niveau du RP le 05 mars 2013 (Cf. Relevé bancaire établi pour le compte de la Recette perception de Zè).

Pour la 2^{ème} tranche le virement a été effectué le 10 octobre 2013 au lieu du 15 juin 2013, soit un retard de 117 jours.

S'agissant de la 3^{ème} tranche, pour un mandatement qui devrait être fait au plus tard le 30 septembre 2013, le BTR n'a été établi que le 7 novembre 2013 ; il apparaît clairement qu'il y a retard dans la mise en place des fonds au niveau du RP, mais l'ampleur de ce retard n'a pu être déterminée en raison de la non disponibilité du relevé bancaire.

Les transferts effectués par le MS, le MEMP et le MERMPEDER ont été effectués en deux tranches.

Risques :

- Retard dans le démarrage des projets d'investissement.
- Retard dans l'exécution du budget
- Faible taux de consommation des crédits

Recommandations :

- Le DGTCP devra veiller au respect des délais de mise à disposition des RP, des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC.
- Le SP CONAFIL devra suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte FADeC.

4.2.4 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

Il est tenu au niveau du comptable un registre auxiliaire FADeC et un registre PPEA. Ces registres sont tenus à jour. Toutefois, comme signalé au point 4.2.1, il n'a pas été retracé dans le registre PPEA les ressources transférées au titre de la gestion 2013 pour les activités d'intermédiation sociale.

Risque :

Non traçabilité de toutes les ressources

Recommandation :

- La DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances des dispositions du manuel de procédures du FADeC.
- Le RP devra veiller à la comptabilisation de toutes les ressources.

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.MdPFADeC, point 6.1).

Constat :

Les mandats émis par l'ordonnateur sont transmis au RP sous bordereaux et ces bordereaux sont enregistrés.

En ce qui concerne les contrôles effectués par le RP, ils portent sur la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation des dépenses, la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la régularité des pièces justificatives. Par rapport à ces contrôles il est à signaler qu'au titre des pièces justificatives, il est parfois cité sur les mandats des pièces qui n'existent pas. C'est le cas du MP N°398 du 30/12/2013 de montant 22 485 735 FCFA relatif au règlement des frais de réalisation de cinq (5) forages dans la commune de Zè au recto duquel il a été cité le PV de réception alors que jusqu'au passage de la commission en août 2014, les travaux de réalisation de ces forages n'étaient pas achevés. C'est également le cas en ce qui concerne le MP N° 381 du 23/12/2013 de montant 6 037 354 FCFA relatif au règlement des frais du 2^{ème} décompte des travaux de réhabilitation du centre de santé de Zè (construction de la maternité) au recto duquel il a été cité, entre autres, le décompte et l'attachement alors qu'en réalité c'est un PV de réception provisoire qui a été annexé en lieu et place. Ces mandats ont pourtant fait l'objet d'acceptation au niveau du RP.

L'équipe d'audit n'a pas eu la preuve d'un rejet de mandat de la part du RP.

Le délai de paiement varie de zéro (0) à sept (7) jours pour les mandats de l'échantillon retenu, soit un délai moyen de trois (3) jours (Cf. Tableau ci-dessous). Le délai maximum de onze (11) jours prévu pour le règlement des dépenses communales est donc respecté.

Risque :

Paiements de dépenses indues
Paiements non libératoires pour la commune.

Recommandation :

Le RP devra renforcer ses contrôles en veillant notamment au respect de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses.

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. MdPFADeC, point 5.4).

Constat :

L'archivage est manuel. Les dossiers sont classés par opération dans des armoires. Le logiciel utilisé est W Money.

La norme est donc respectée

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

Constat :

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

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

La norme n'est donc pas respectée.

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

Risque :

Faiblesse du contrôle interne

Recommandation :

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

5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

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

Constat :

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

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

5.2.1 Contrôle périodique des travaux

Norme :

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

Constat :

Les preuves du contrôle périodique des travaux tels que les cahiers de contrôle, journaux et/ou rapports de suivi de chantier du C/ST et des cabinets recrutés pour le contrôle n'existent pas. La norme n'est donc pas respectée.

Risque :

- Mauvaise qualité des ouvrages
- Exécution de travaux non conformes

Recommandation :

Le Maire devra instruire le Chef du Service Technique (C/ST) de la mairie aux fins du contrôle périodique des travaux appuyé de journaux ou rapport de suivi de chantier.

5.2.2 Constat de visite.

Norme :

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

Constat :

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

- Module de latrines à Tagnigbo dans l'arrondissement de Koundokpoé ;
- Bâtiment abritant la station radio de la mairie ;
- Forage de puits à motricité humaine à Zanzoun ;
- Maternité du centre de santé de Zé à Zè-centre ;
- Devanture de la mairie à Zè-centre;
- Module de trois salles de classe simple à l'EPP Tomassahoun dans l'arrondissement de Dahouè

Aucune malfaçon visible n'a été constatée. Toutefois, il est à signaler en ce qui concerne la réalisation de forage que la pompe n'est pas encore posée. Quant aux travaux d'aménagement de la devanture de la mairie, ils laissent un goût d'inachevé. En effet, les caniveaux sont à ciel ouvert.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

5.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constat :

Tous les ouvrages financées ou cofinancées sur FADeC ne portent pas des marques ou références qui facilitent leur identification. Il en est ainsi pour le module de trois (3) salles de classes simples à l'EPP Tomassahoua, de la maternité construite dans le cadre de la réhabilitation du centre de santé de Zè et du module de latrines construit à l'EPP Tangnigbodji dans l'arrondissement de Koundokpoé.

Risque :

Non identification des ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC.

Recommandation :

Le Maire devra veiller au marquage de tous les ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC.

6 OPINIONS DES AUDITEURS

6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Sous réserve des observations faites au point 1.2, les réalisations effectuées au titre de l'année 2013 sont prises en compte dans le budget communal et le PAI.

6.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES

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

Opinion :

En raison de la non production par le Maire des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC devant être contresignés par le Receveur percepteur, la commission ne peut donner une opinion sur la cohérence entre les informations du C/SAF et du RP.

6.2.2 Examen du tableau ressources et des emplois

Opinion :

Le tableau n°2 présente la situation réelle des ressources de la commune (report et nouvelles dotations) qui s'élèvent à la somme de 521 646 704 FCFA.

6.2.3 Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

Opinion :

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

6.2.4 Passation des marchés publics

Opinion :

Les dispositions de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin sont respectées à environ 70%.

6.2.5 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Eu égard aux insuffisances constatées dans les différentes phases d'exécution des dépenses la régularité dans l'exécution des dépenses n'est pas observée à 100%

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

6.3.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

Les réalisations profitent aux populations et auront un impact sur leurs conditions de vie.

6.3.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

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

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

7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

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

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

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

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

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

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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins4	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a pas siégé pendant l'année.	1	1	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	Budget primitif adopté le 22/03/13
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	CA adopté le 30/06/13
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	Non création du S/PRMP
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 (1point) • Registre du patrimoine (1 point) 		2,5	Aucun de ces registres n'est à jour

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 ²	Note obtenue	Observations
		<ul style="list-style-type: none"> Registre auxiliaire FADeC (2 points) 			
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir des audits de l'année 2014
C- Finances Locales¹					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	0,98%	0,98	Note calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	1,63%	1,63	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	0%	0,47	Note calculée par la CONAFIL.
Totaux	70			28,58	

Tableau n°12 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012, COMMUNE DE (Exemple)

N°	Recommandations ²	Niveau de mise en œuvre (Faible, passable, bien et très bien)	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens immobiliers de la Commune	Passable	
2-	Rendre fonctionnelles les Commissions permanentes (affectation de dossiers/sujet, auto-saisine de certains sujets d'importance...	Faible	Voir recommandations au niveau du tableau N° 13
3-	Respecter les profils requis dans le recrutement des SG et C/SAF		
4-			
5-			
6-			
7-			
8-			
9-			

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.

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	Veiller à la mise à disposition effective et à temps des communes des montants annoncés et/ou prévus	La CONAFIL
2-	Instruire le Maire aux fins d'observer la cohérence entre le PDC, le PAI et le Budget	Le Préfet
3-	Instruire, dans le cadre du transfert des crédits délégués, les directeurs départementaux de la santé à veiller au respect de la maîtrise d'ouvrage communale en matière de réalisations des infrastructures sanitaires	Le Ministre de la Santé
4-	Exiger du Maire que les lettres de convocation soient transmises aux conseillers trois jours au moins avant la tenue des sessions.	Le Conseil communal
5-	instruire le SG pour l'établissement des PV ou compte rendu de session, du relevé des décisions et du relevé des absences aux sessions du Conseil communal ; veiller à l'affichage du relevé des décisions du CC et des absences aux sessions.	Le Maire
6-	Veiller à une réelle coordination des services de la mairie par le SG.	Le Maire
7-	Inscrire à l'ordre du jour d'une session du Conseil Communal la question du mauvais fonctionnement des commissions permanentes en vue de l'identification des causes et des solutions à y apporter	Le Président du conseil communal

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
8-	<ul style="list-style-type: none"> - Exiger du Maire que chaque dossier à examiner en session et relevant du domaine de compétence d'une commission communale puisse faire l'objet d'une étude préalable au sein de cette commission qui devra également être dotés de moyens conséquents. 	Le Conseil communal
9-	Inviter les présidents et membres des différentes commissions à s'autosaisir pour étudier et apprécier les opportunités de la commune. -	Le Maire
10-	Veiller à la transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle par une correspondance (bordereaux ou lettre).	Le Maire
11-	Prévoir dans les prochains budgets la création d'une salle de documentation destinée au public	Le Conseil communal
12-	Veiller au suivi par le Maire des bonnes pratiques en matière de reddition de compte.	Le Conseil communal
13-	Veiller au suivi par le Maire des bonnes pratiques en matière de reddition de compte	Le Conseil communal
14-	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre un acte créant le Secrétariat de la CCPMP ; • se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics relatives à la composition de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et du Secrétariat de la PRMP ; 	Le Maire
15-	Elaborer, au plus tard au premier mois suivant le premier trimestre de l'année le plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics de la commune et le transmettre à la DNCMP.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics
16-	Veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux seuils de passation des marchés publics	Le Maire
17-	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller au respect des dispositions du code des marchés publics notamment, celles relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics. 	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
	instruire ses services compétents pour le respect de la maîtrise d'ouvrage communale dans la mise en œuvre des ressources transférées aux communes	
18-	Inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.	Le Préfet
19-	Renforcer ses contrôles en veillant à l'inscription des heures d'ouverture des offres sur les PV d'ouverture et des noms des soumissionnaires exclus appuyés des motifs de rejet ainsi que des délais de réalisation sur les PV d'attribution provisoire.	La CCMP
20-	veiller au respect des dispositions du code des marchés publics en publiant l'attribution provisoire et en notifiant le marché au titulaire.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics
21-	Inviter le Maire à soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés.	Le Conseil Communal
22-	Instruire la CCMP à renforcer ses contrôles à priori en veillant notamment, à la conformité des avis d'appel d'offres.	Le Maire
23-	Instruire la CCMP pour le renforcement de ses contrôles à priori.	Le Maire
24-	Inviter la CCMP à renforcer son système de contrôle de manière à donner l'assurance que les PV d'attribution provisoire sont conformes et réguliers.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics,
25-	Instruire le service technique de la mairie pour que les remises de sites aux entrepreneurs ou prestataires soient conditionnées par l'enregistrement des marchés aux impôts.	Le Maire
26-	- instruire tous les services compétents de la commune au respect scrupuleux des dispositions du manuel de procédures du FADeC, relatives au point 5.2. notamment : l'exercice effectif par le C/ST de son rôle en matière de réception des ouvrages et de certification des attachements, décomptes et factures des prestataires	Le Maire

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
27-	<ul style="list-style-type: none"> - instruire le C/SAF aux fins d'assurer la rigueur requise dans la gestion de la phase administrative d'exécution des dépenses FADeC et de procéder au remplacement de l'actuel cachet apposé au recto des mandats après leur émission par un cachet portant uniquement le titre « Ordonnateur ». - veiller à contenir les engagements dans la limite des crédits budgétaires disponibles ; - renforcer le contrôle de régularité qu'il effectue. 	Le Maire
28-	Instruire le C/SAF aux fins de procéder au remplacement de l'actuel cachet apposé au recto des mandats après leur émission par un cachet portant uniquement le titre « Ordonnateur ».	Le Receveur-Percepteur
29-	Renforcer le contrôle de régularité qu'il effectue.	Le Receveur-Percepteur
30-	appliquer les sanctions prévues au code des marchés publics en cas de dépassement des délais contractuels.	Le Maire
31-	Inviter le Receveur-Percepteur à transmettre systématiquement au Maire et par écrit les copies des BTR dès leur réception.	
32-	Instruire le C/SAF en vue du respect scrupuleux d'une semaine en ce qui concerne le délai de liquidation et de mandatement. Veiller à la transmission des mandats au RP dès leur émission.	Le Maire
33-	Veiller au respect des délais de mise à disposition des RP, des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC	La DGTCP
34-	Suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte FADeC.	Le SP CONAFIL
35-	<ul style="list-style-type: none"> - veiller au respect par les Receveurs des Finances des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives au transfert des fonds du niveau central vers les RP. 	La DGTCP

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
36-	Veiller à la comptabilisation de toutes les ressources.	Le RP
37-	Inviter le Receveur-Percepteur à faire copie au Maire des BTR dès leur réception.	Le Maire
38-	Renforcer les contrôles en veillant notamment au respect de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses.	Le RP
39-	Instruire le Chef du Service Technique (C/ST) de la mairie aux fins du contrôle périodiques des travaux appuyé de journaux ou rapport de suivi de chantier.	Le Maire
40-	Veiller au marquage de tous les ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC	Le Maire
41-	veiller à :: <ul style="list-style-type: none"> - l'établissement du point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur ; - la transmission à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public. - transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point contresigné avec le RP des opérations financées sur FADeC. 	Le Maire devra

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la commission a constaté que :

- la commune n'a pas reçu la totalité des crédits annoncés ;
- la maîtrise d'ouvrage communale ne s'est pas exercée sur l'ensemble des projets ;
- le Maire ne rend pas compte de ses activités au Conseil Communal ;
- le contrôle du service des Affaires Financières et celui des affaires domaniales échappent au Secrétaire Général ;
- les commissions permanentes obligatoires, dans leur ensemble, ne sont pas fonctionnelles ;
- certaines dispositions de la loi 2009-002 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et du manuel de procédures de FADeC ne sont pas respectées ;
- les marchés/contrats s'exécutent avec de grands retard ;
- la durée d'une semaine fixée pour les étapes de liquidation et de mandatement n'est pas toujours observée dans l'exécution des dépenses ;
- les situations périodiques et l'état de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC ne sont pas produites.

La commission, au regard des dysfonctionnements relevés, a fait des recommandations aux différents acteurs pour une meilleure gouvernance locale.

La commune peut continuer par bénéficier des tranches de transfert sous réserve de la production des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresignés par le Receveur Percepteur pour compter de janvier 2015. Il importe que cette mesure soit étendue à toutes les communes ne produisant pas lesdits points.

Cotonou le, 30 décembre 2014

Le Rapporteur,

La Présidente,

Barthélemy HOUSSOU

Adrienne CHIDIKOFAN