

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 ZOGBODOMEY**

OCTOBRE 2014

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>1 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE ET DE L'EXECUTION</b> .....	<b>9</b>
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA 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 .....	14
<b>2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL</b> .....	<b>16</b>
2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL .....	16
2.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION .....	17
2.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE .....	17
2.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX .....	18
2.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES .....	19
2.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF- .....	20
2.7 REDDITION DE COMPTE .....	21
2.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	23
<b>3 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES</b> .....	<b>25</b>
3.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	26
3.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....	26
3.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics .....	27
3.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics .....	27
3.1.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré .....	28
3.1.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics .....	29
3.1.6 Respect des délais des procédures .....	30
3.1.7 Approbation des marchés par la tutelle .....	31
3.1.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....	32
3.1.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres .....	32
3.1.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....	32
3.1.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....	33
3.1.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO .....	34
3.1.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés .....	34
3.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES .....	35
3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés .....	35
3.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques .....	36
3.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre .....	37
3.2.4 Respect des délais contractuels .....	37
3.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants .....	38
<b>4 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION</b> .....	<b>40</b>
4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR .....	40
4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation .....	40
4.1.2 Délais d'exécution des dépenses .....	40
4.1.3 Tenue correcte des registres .....	41
4.1.4 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....	41
4.1.5 Niveau de consommation des ressources .....	42
4.1.6 Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....	43



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'Etat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Énergie, des Ressources Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables (MERPMEDER)
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MS	Ministère de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PV	Procès Verbal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RP	Receveur Percepteur ou Recette Perception
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TdR	Termes de Références

**Fiche d'identification de la commune**

N°	DESIGNATION	DONNEES
<b>1</b>	<b>SITUATION PHYSIQUE</b>	
	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	825 Km2
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	94 262 habitants
	Pauvreté monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	40,5%
	Pauvreté non monétaire (INSAE, EMICOV 2011)	32,8%
<b>2</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	
	Nombre d'arrondissements	11
	Nombre de quartiers / villages	65
	Nombre de conseillers	17
	Chef lieu de la commune	Zogbodomey (Centre Ville )
<b>3</b>	<b>Contacts</b>	
		<i>Pas de ligne fixe, mais pour le moment on utilise les téléphones portables du Maire</i>
	Contacts (fixe) :	97226062 / 95868255
<b>1</b>	Email de la commune :	<a href="mailto:communedezogbodomey@yahoo.fr">communedezogbodomey@yahoo.fr</a>

## INTRODUCTION

---

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

Le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé en août 2014, une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées à la commune de Zogbodomey au titre de l'exercice 2013.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

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

## CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour la période 2013 ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- Proposer des recommandations et des mesures à prendre pour améliorer les constats et dysfonctionnements enregistrés en vue de

garantir la bonne utilisation et la sécurité dans la gestion des ressources publiques ;

- Faire respecter, par chaque acteur, les normes et les procédures en vigueur.

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

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

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

## **DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a travaillé dans la commune de Zogbodomey du 12 au 19 septembre 2014.

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

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

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

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

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

La Commission a effectué sa mission au cours de la période allant du 25 août au 20 septembre 2014.

Elle a rencontré quelques difficultés relatives:

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

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

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

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

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

DATE <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	Report des transferts* (solde au 31/12/12)		54 750 628		
26/12/2012	Micro projet à impact local (PMIL)	BTR Num 325 du 26 décembre 2012	22 619 615	MDGLAAT	
28/02/2013	FADEC Investissement non affecté (1ère tranche)	BTR Num 48 du 28 février 2013	49 844 201	MDGLAAT	
11/06/2013	FADEC Investissement non affecté (2ème tranche)	BTR Num 167 du 11 juin 2013	66 458 935	MDGLAAT	
04/11/2013	FADEC Investissement (3é tranche)	BTR Num 303 DU 04 NOV 2013	49 844 201	MDGLAAT	
24/06/2013	FADEC affecté (MEMP_ FAST TRACK)	BTR Num 198 du 24 juin 2013	29 000 000	MEMP	
30/05/2013	FADEC Affecté (MEMP_ construction plus équipement)	BTR Num 143 du 30 mai 2013	36 407 000	MEMP	
25/04/2013	FADEC Affecté (MEMP Réparation)	BTR Num 120 du 25 avril 2013	20 040 000	MEMP	
01/11/2013	FADEC Affecté (PSDCC)	BTR Num 316 du 04 novembre 2013	22 743 052	MDGLAAT	
<b>TOTAL</b>			<b>351 707 632</b>		

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

**Norme :**

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

**Constats :**

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

Subvention	Montant annoncé par la CONAFIL	Montant reçu	Observation
FADeC Investissement non affecté	166 147 337	166 147 337	
FADeC Investissement non affecté (DIC)	0	0	
FADeC affecté MEMP Investissement	85 447 000	85 447 000	
FADeC affecté PPEA	12 059 800	0	
FADeC affecté PMIL	22 619 615	22 619 615	
FADeC PSDCC Communauté	0	0	
FADeC PSDCC Commune	22 743 052	22 743 052	
<b>Total</b>	<b>309 016 804</b>	296 957 004	

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

Pour la gestion 2013, les crédits de transfert ouverts par la Commune de Zogbodomey s'élèvent à 351 707 632 F dont 296 957 004 F de nouvelles dotations et 54 750 628 F de reports de crédits.

Deux (2) subventions FADeC affectés au MERPMEDER (intermédiation) de 7 059 800 F et au MS (investissement) de 5 000 000 F annoncés par la CONAFIL au titre de PPEA n'ont pas été reçues par la Commune de Zogbodomey.

Pour la nouvelle dotation 2013 globalement et pour le FADeC non affecté en particulier, qui s'élève à 211 510 004 F (le FADeC affecté se chiffrant à 85 447 000 F), les chiffres de la CONAFIL et ceux de la Commune de Zogbodomey sont concordants.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Tableau n° 2** : Etat de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale.

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	Nombre de projet	%
PDC/Budget	1	7%
PAI, PAD ou PAC/Budget	13	93%
Budget	0	0%
NON	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

### **Norme :**

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

### **Constats :**

L'état de prévisibilité des réalisations sur financement FADeC révélé par le tableau n°2 ci-dessus montre que sur les 14 projets réalisés en 2013 par la Commune de Zogbodomey 13 sont inscrits au PAI, PAD ou PAC et prévus au budget. Un (1) seul est inscrit au PDC et prévu au budget.

Le PAI étant une déclinaison annuelle du PDC on peut conclure que la quasi-totalité des réalisations a été prévue et est cohérente avec les documents de planification de la Commune.

### **Risques :**

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

### **Recommandations :**

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

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

Mode d'exécution	Nombre de projets	%
Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC)	18	95%
Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD)	1	5%
Autres	0	0
<b>Totaux</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

**Norme :**

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

**Constats :**

Les FADeC affectés (85 447 000 F) qui représentent 28,7% des nouvelles dotations sont allés au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) et ont servi à la construction, à la réparation, à la réfection et à l'équipement de salles de classe dans des écoles de la Commune. Ce Ministère a reconnu à la Mairie la maîtrise d'ouvrage communale sur ces investissements.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

Recommander:

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

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

Niveau d'avancement des marchés/contrat	Nombre	%
Procédures de PM en cours	0	0%
Exécution en cours	2	11%
Réception provisoire	9	50%
Réception définitive	7	39%
Travaux abandonnés	0	0%
<b>TOTAUX</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

En 2013, l'état d'exécution des réalisations affiché dans le tableau n°4 ci-dessus indique que 2 projets seulement (11%) étaient en cours d'exécution, 9 (50%) en réception provisoire et 7 en réception définitive. Il n'y a pas eu de projet encore en procédure de passation des marchés publics ni de travaux abandonnés. Ainsi, on peut affirmer que le niveau d'avancement des réalisations est satisfaisant.

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

SECTEUR	NOMBRE DE PROJETS	%
Educ. mat.& primaire	1	8%
Educ.sec.techn & profess,	0	0%
Santé	0	0%
Voirie urbaine	0	0%
Pistes rurales	1	8%
Eau potable & Energie	2	17%
Culture et loisirs	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0%
Communic. & NTIC	0	0%
Environn., changement climat.	0	0%
Administration Locale	4	33%
Equipement marchands	0	0%
Urban.& aménagement	4	33%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0%
Hygiène, assain. De base	0	0%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Les secteurs de l'Education Maternelle et Primaire, de la Santé, de la Voirie urbaine, des Pistes Rurales, de l'Eau Potable et Energie qui constituent les secteurs prioritaires des Communes au Bénin n'ont totalisé que 4 projets sur les 12 programmés pour la gestion 2013 à Zogbodomey, soit les 33 % des réalisations de cette année.

Dans ce lot le secteur de l'Education Maternelle et Primaire n'a reçu qu'un seul projet. La Santé en a reçu 0, la voirie 0, les Pistes Rurales 1, l'Eau Potable et l'Energie 2.

Avec ce taux d'octroi de 33%, la priorité n'a pas été donnée aux secteurs prioritaires mais plutôt à l'Administration locale et au secteur Urbanisme et Aménagement qui se sont vus attribuer 4 réalisations chacun.

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

Nature	Nombre de projet	%
Construction	0	0%
Construction et équipement	5	42%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	4	33%
Etudes	1	8%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	0	0%
Entretien courant (fonctionnement)	0	0%
Autres fonctionnements	2	17%
<b>Totaux</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>

Source : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

Il ressort du tableau n°6 ci-dessus que sur les 12 réalisations programmées pour 2013 par Zogbodomey 5 soit les 42% concernent les constructions et équipements, 4 soit les 33% sont des aménagements, réhabilitations/réfections, 1 soit les 8% concerne les études et 2 qui concernent d'autres fonctionnements.

En effet on constate qu'en 2013 la plupart des investissements FADeC sont allés, pour la plupart, à la construction et à l'équipement de bureaux d'Arrondissements, et à la réfection et à l'équipement en tables-bancs de salles de classe dans des écoles primaires.

### **1.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE**

**Tableau n°7 :** Liste des projets inéligibles.

N°	INTITULE DES PROJETS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
01	Réfection du bloc abritant la radio transmission et l'archive et équipement du bureau du Maire de Zogbodomey	16 459 120	FADeC Non affecté Investissement	Une partie des dépenses effectuées sur ce projet, revenant à la réfection de la paillote de la résidence du Maire est inéligible
02	Entretien courant des pistes (ITR) par l'approche participative HIMO (Lot Z8- 1 à 6)	18 100 100	FADeC Non affecté Investissement	Les entretiens courants relèvent des dépenses de fonctionnement donc non imputable au FADeC investissement mais sur le fonctionnement
	<b>TOTAUX</b>	<b>34 559 220</b>		

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

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

La commune de Zogbodomey a effectué des dépenses liées à plusieurs entretiens courant de pistes sur les ressources du FADeC investissement non affecté alors que ces dépenses relèvent du fonctionnement. Elles constituent donc des dépenses inéligibles qui s'élèvent à un montant de 18.100.000 F CFA.

De plus, une partie des dépenses effectuées sur le projet de réfection du bloc abritant la radio transmission et l'archive et équipement du bureau du Maire de Zogbodomey, revenant à la réfection de la paillote de la résidence du Maire est inéligible. Le montant de cette réalisation est de 16 459 120 F CFA.

En somme la commune a exécuté des dépenses inéligibles d'un montant de 34 559 220 F CFA en 2013.

**Risque :**

Sanction de la commune allant dans le sens de remboursement du montant des dépenses inéligibles..

**Recommandation :**

Il est recommandé que le Maire et les Responsables des Services de la Mairie notamment le SG, le C/SAF, le C/ST et le C/SDLP, veille à prendre connaissance du Manuel de procédures du FADeC pour ne plus exécuter des dépenses inéligibles au FADeC non affecté investissement.

## 2 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

---

### 2.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

#### **Norme :**

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

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

#### **Constats :**

En 2013 la Mairie de Zogbodomey a organisé et dans les délais requis toutes les quatre sessions ordinaires obligatoires du Conseil Communal.

La première session ordinaire a été convoquée par le maire le 20 mars 2013 et s'est tenue les 27, 28 et 29 mars 2013. Sur les 17 membres que compte le Conseil et qui ont été régulièrement invités, 11 étaient présents; 6 étaient donc absents.

La deuxième session convoquée le 24 juin s'est tenue les 27, 28 et 29 juin 2013 avec la participation de 15 Conseillers sur les 17 attendus.

Convoquée le 19 septembre par le Maire la troisième session ordinaire de l'année s'est tenue les 23, 24 et 25 septembre avec un quorum de 14 présents.

La quatrième session convoquée le 25 novembre par le Maire a eu lieu les 29 et 30 novembre 2013 avec un quorum de 13 présents contre 4 absents.

Outre ses quatre sessions ordinaires obligatoires le Conseil s'est réuni au cours de la même année six fois en sessions extraordinaires le 30 janvier, le 8 mai, le 5 juin, le 29 juillet, le 16 août et le 11 septembre 2013.

Toutes les sessions presque, tant ordinaires qu'extraordinaires ont été convoquées trois jours au moins avant leurs tenues sauf pour la session extraordinaire du 11 septembre qui a été convoquée deux jours seulement avant sa tenue.

Chaque session a fait l'objet d'un procès-verbal (PV) de session qui contient toutes les délibérations avec des relevés des décisions prises.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

### **Norme :**

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

### **Constats :**

Il y a des tableaux d'affichage à la portée du public dans la cour de la Mairie qui paraissent mal entretenus, mais il a été expliqué aux Auditeurs que c'est parce que ces tableaux ont dû être déplacés car ils se trouvaient dans l'emprise de la route Cotonou-Bohicon en plein chantier, avec toute la poussière qu'elle soulève.

Néanmoins les Auditeurs ont pu constater que le PV des délibérations et le relevé des décisions de la dernière session extraordinaire tenue le 4 juillet 2014 ont été bien affichés, mais ils ne sont signés que par le Maire et non par le secrétaire de séance comme l'exigent les textes. Par ailleurs, l'administration communale n'a pas l'habitude d'établir le relevé des absences qui devrait aussi être signé du Maire et du secrétaire de séance.

### **Risques :**

Le manque d'entretien de l'affichage risque d'entraîner la mauvaise circulation des informations parce qu'il n'attire pas le public.

Aussi le risque de destruction par le public et par les intempéries des documents affichés au mur est-il trop grand.

### **Recommandations :**

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

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

### **Norme :**

Le Maire exerce ses compétences sous le contrôle du conseil communal et rend obligatoirement compte de ses actes, à chacune des réunions du conseil communal par un

*rapport écrit. (Cf. article 4 du décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire).*

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

### **Constats :**

En 2013, le Maire de Zogbodomey à régulièrement rendu compte de ses activités trimestrielles, et par écrit, au Conseil Communal au cours des quatre sessions ordinaires de l'année.

Le point des actions menées par le Maire entre deux sessions ordinaires du CC a toujours été inscrit à l'ordre du jour. Il a toujours présenté par session un rapport d'activités, mais les Auditeurs ont constaté qu'aucun de ces rapports n'a été signé de lui, ni transmis, à titre de compte rendu, à l'autorité de tutelle.

### **Risques :**

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

### **Recommandations :**

Nous recommandons à l'Autorité communale de parfaire ses belles œuvres en matière d'organisation des sessions du Conseil Communal en respectant les normes qui exigent qu'elle rende compte trimestriellement et par écrit de ses activités au CC et à l'Autorité de Tutelle.

## **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 :**

La Secrétaire Générale de la Mairie tient périodiquement, une fois par quinzaine, des séances de travail avec les chefs de service. Il s'agit des réunions du comité de direction (CODIR). Ces séances se sont tenues au moins 16 fois en 2013, sanctionnées par des procès-verbaux dont copies ont été fournies aux Auditeurs.

Après vérification du circuit administratif d'un échantillon de 15 dossiers les Auditeurs ont obtenu le résultat ci-après:

-Sur une convention de vente de parcelle, un acte de donation de parcelle et une autorisation de paiement des frais de lotissement, tous signés du C/SADE, du Maire et parfois du C/SAF, il n'y a pas eu le visa du Secrétaire Général. Par contre, sur deux arrêtés portant attribution de parcelle, la Secrétaire Générale a porté son visa.

-Sur un échantillon de cinq mandats vérifiés, ils portent tous le visa de la Secrétaire Générale.

-Sur un échantillon de cinq contrats de marchés étudiés il n'y a pas eu de visa de la SG bien que dans le timbre il y a un espace réservé à cet effet.

En conclusion, on peut affirmer que la Secrétaire Générale joue plus ou moins bien son rôle d'organisatrice, d'animatrice et de coordinatrice des services de la Mairie de Zogbodomey.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Par arrêté 2009 n°4/074/MCZ/SG-SAGA du 14 novembre 2009, le Maire de Zogbodomey a créé et nommé les présidents et membres des six commissions permanentes suivantes:

- la commission des affaires financières et économiques,
- la commission des affaires domaniales et environnementales,
- la commission des affaires sociales et culturelles,
- la commission des infrastructures, équipements et transports,
- -la commission de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité,
- -la commission de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

D'après des responsables de la Mairie, ces commissions ne se réunissent pas, bien que des ressources soient prévues au budget pour leur fonctionnement. En effet les Inspecteurs n'ont obtenu aucun PV, rapport ou compte rendu de séances organisées par ces commissions en 2013.

**Risques :**

Le non fonctionnement des Commissions Permanentes et la non prise en compte de leurs travaux par le CC entraînent la non maîtrise par les Conseillers du développement des secteurs concernés dont ils ont pourtant la charge dans leur Commune, d'où risque d'inefficacité dans la fourniture des services publics locaux et dans la satisfaction des besoins des populations.

**Recommandations :**

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

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

**Norme :**

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

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

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

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

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

### **Constats :**

En sa session budgétaire ouverte le 30 novembre 2012 et poursuivie les 21, 22 et 23 janvier 2013, le Conseil Communal de Zogbodomey a voté le budget primitif exercice 2013 de la Commune. Adopté par le Maire le 12 février, il a été transmis le 15 février au Préfet qui l'a approuvé le 12 mars 2013.

En sa 5<sup>ème</sup> session extraordinaire du 16 août 2013 le Conseil a voté un collectif budgétaire adopté le même jour par le Maire. Il a été transmis le 5 septembre au Préfet qui l'a approuvé le 9 octobre 2013.

Quant au compte administratif gestion 2013, il a été voté par le Conseil au cours de sa 2<sup>ème</sup> session ordinaire 2014 tenue les 26, 27 et 28 juin. Adopté par le Maire le 2 juillet et transmis au Préfet le 5 juillet, il a été approuvé par ce dernier le 11 août 2014.

En conclusion on peut affirmer que les délais règlementaires d'adoption des budgets et du compte administratif de l'exercice 2013 ont été respectés.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

## **2.7 REDDITION DE COMPTE**

### **Norme :**

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

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

**Constats :**

Il existe à la Mairie de Zogbodomey une salle de documentation visitée par les Auditeurs. Aucun des documents cités ci-dessus ne figure dans les rayons de cette salle de documentation. On y rencontre, entre autres, des documents relatifs à la décentralisation, à la CENA etc...

Le budget, le collectif, le compte administratif, (et leurs annexes), et le compte de gestion ne sont donc pas à la portée directe du public mais se trouvent au Service des Affaires Financières et de l'Economie. Il en est de même du PAI (PAD ou PAC), du PDC, qui se trouvent au Service du Développement Local et de la Planification.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

**Bonnes pratiques :**

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

**Constats :**

Le Maire de Zogbodomey a organisé une audience publique de reddition de compte le 4 septembre 2013 à la maison des jeunes de sa localité.

Cette audience qui, selon le chef du service du développement local et de la planification, a rassemblé environ trois cent participants venus de tous les horizons mais dont la liste n'a pas été fournie aux Auditeurs. A cette occasion, le Maire a fait le point de ses réalisations de 2008 à 2012 dans les domaines de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement.

Certains partenaires techniques et financiers ont assisté à cette séance.

Comme preuve un procès-verbal de séance de reddition de compte appuyé d'une copie du discours prononcé par le Maire a été remis aux Auditeurs.

**Risque** : Néant.

**Recommandations** :

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

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

**Norme** :

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

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

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

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

- la Personne responsable des marchés publics ou son représentant qui en assure la présidence ;*

*deux (02) Conseillers communaux ;*

- le Receveur-percepteur ;*
- un spécialiste des marchés publics.*

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

**Constats :**

Par arrêtés successifs n°46, 47 et 48 du 9 novembre 2012 le Maire de Zogbodomey a créé et fixé la composition et les attributions des organes de passation des marchés publics ci-après:

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

La Secrétaire Générale, elle-même membre du SMP et de la CCMP, a expliqué aux Auditeurs qu'elle est juriste et que le président de la CPMP est un spécialiste de vieille date en marché public.

Comme preuve de leur fonctionnalité les Auditeurs n'ont eu que les nombreux DAO et contrats élaborés et mis en œuvre par eux en 2013, avec toutes les procédures que cela comporte. Ils n'ont pas eu de compte rendu, ni de PV, ni de rapport, écrits, rendant compte des activités de ces organes au cours de l'exercice 2013.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

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

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

N°	LISTE DES REALISATIONS	MONTANTS	TYPE DE FADeC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
1	Entretien piste madjagomè	19 999 938	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Pistes Rurales	Réception définitive (100%)
2	Acquisition de matériels électriques pour l'extension du réseau électrique au profit de l'arrondissement de Zogbodomey(Report)	11 247 996	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	Eau Potable et Energie	Exécution des travaux (70%)
3	Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin et équipement à EPP de Tanwé-Hessou dans l'arrondissement de Tanwé-Hessou	23 480 895	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	EMP	Réception provisoire (95%)
4	Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin et équipement à EPP de Assikpota dans l'arrondissement de Domè	23 998 895	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	EMP	Réception provisoire (95%)
5	Réfection du bloc abritant la radio transmission et l'archive et équipement du bureau du Maire de Zogbodomey (marché : 13 759 320 + avenant : 2 699 800)	16 459 120	FADNAf	Appel d'Offres ouvert	ADL	Réception provisoire (95%)
6	Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin avec équipement et latrine à quatre cabines à l'EPP de Akiza centre dans l'arrondissement de Akiza	28 597 383	FADAF	Appel d'Offres ouvert	EMP	Réception provisoire (95%)
7	Construction du bureau		FADNAf	Appel d'Offres	ADL	Exécution des

	d'arrondissement d'Akiza centre	24 988 919		ouvert		travaux (70%)
8	Réfection d'un module de trois classes plus bureau et magasin à l'EPP de Domè avec équipement en mobiliers de sept autres écoles (Dogo, Dèhounta, Hinzounmè, Gbédin, Atchia, Zoungbo-Zounmè et Domè-Aga)	19 999 999	FADAF	Appel d'Offres ouvert	EMP	Réception provisoire (95%)
9	Achat de deux bimeurs plus cinq détecteurs de faux billets	999 873	FADNAf	Appel d'Offres restreint (Bon de commande)	ADL	Réception définitive (100%)
10	Construction du nouveau bloc administratif de la mairie (Repport et reliquat à payer)	15 561 739	FADNAf	Avenant au contrat N°004/SG-ST-SAF du 03/07/2012	ADL	Réception provisoire (95%)
	<b>Total</b>	<b>185 334 757</b>				

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

Taux d'échantillonnage 52,63%

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

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

##### **Norme :**

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

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

##### **Constats :**

Un PPPM est élaboré suivant le modèle reçu

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme** :

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

Marché de travaux : 15 000 000 FCFA pour les communes ordinaires et 60 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier

Marché de fournitures et services : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 20 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier

Marché de prestations intellectuelles : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 10 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier »

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

**Constats** :

Au regard des montants de façon générale, on note un respect des seuils de passation.

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme** :

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

200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux

80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services

60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants

40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.

Suivant l'article 11 de la loi 2009-02, pour les montants de marchés dépassant les seuils ci-dessus « .... La DNCMP procède à la validation des DAO avant le lancement de l'appel à

*concurrence, accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des AC lorsque prévues par la réglementation, procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du PV d'attribution provisoire élaboré par la CPMP, procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation, à la validation des projets d'avenants, ..... »*

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

**Constats :**

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

**Risques :**

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

**Recommandations :**

Les organes impliqués dans le processus de PM devront assurer la traçabilité des transactions entre elles.

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il n'y en n'a pas eu.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

#### **Norme :**

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

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

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

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

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

#### **Constats :**

Il existe un PPPMP sans preuve de transmission à la DNCMP, mais l'avis général n'a pas été élaboré.

Pour les dossiers passés en 2013 examinés par la commission, les avis d'appel à la concurrence sont portés à la connaissance du public par la radio de proximité, partenaire. Il n'y a pas eu de preuve de publication dans le Journal des Marchés Publics.

Il y a toujours eu des PV d'ouverture des offres, lesquels mentionnent les personnes ayant pris part aux séances. Cependant, aucun ne comporte en annexe de listes de présence des parties prenantes.

Certains avis mentionnent que l'ouverture des plis se fera en présence d'un observateur indépendant qu'aucun dossier n'a encore eu l'occasion d'avoir.

Il n'y a jamais eu de publication du PV d'attribution provisoire ici désigné par PV de jugement des offres.

Il n'y a eu aucune preuve d'information des résultats aux soumissionnaires non retenus

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

**3.1.6 Respect des délais des procédures.**

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il a été observé que les délais pour le dépôt des candidatures ou des offres ont varié entre 31 et 41 jours avec un délai moyen de 32,66 jours

Le délai maximum de 15 jours entre les dates d'ouverture et le rapport d'analyse des offres a été respecté sur l'ensemble de l'échantillon.

La notification pratiquée par l'AC ne consiste pas en un envoi du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation.

L'AC procède plutôt à une notification avant la signature du contrat. Il n'y a plus une autre notification au cours du processus.

Le délai observé entre l'approbation du rapport d'analyse et la prise du PV d'attribution provisoire a évolué de 0 à 3 jours. Les dates de saisine de la CCMP n'ont pas fait l'objet d'enregistrement.

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

Tenant compte de la compréhension et de la pratique de la notification du marché par les acteurs de l'administration communale, les délais entre le dépôt des offres et la notification ont évolué entre 7 et 46 jours.

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

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

La procédure qui n'a pas connu d'application en début d'année a été rattrapée en cours d'année pour une application quasi systématique

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

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

##### **Norme :**

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

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

##### **Constats :**

La plupart des AAO ont des insuffisances concernant notamment la validation par la CCMP (8 cas sur 9 avec 1 cas de non applicable sur 10), la qualification des candidats (7/9), les principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires (9/9), l'heure d'ouverture des offres et le montant de la caution de soumission (2/9). Voir détail dans le fichier Vérificateur.

##### **Risques :**

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

##### **Recommandations :**

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

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

##### **Norme :**

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

**Constats :**

Les DAO sont, dans leur ensemble, conformes aux modèles types. Cependant, des zones d'éléments constitutifs sont à améliorer. Par exemple Les critères d'attribution et le mode d'évaluation n'y sont toujours pas clairement exposés. Aussi n'y a-t-il pas de preuve attestant de leur validation par la CCMP.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

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

**Norme :**

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

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

**Constats :**

Il a été relevé que le PV de dépouillement et le rapport d'analyse des offres sont combinés pour être un seul document résumant les résultats de dépouillement et d'analyse des offres.

Les PV d'ouverture ne relatent pas dans le détail les informations concernant le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre et de chaque variante, et le cas échéant, le montant des rabais proposés, le délai de réalisation, la présence ou l'absence de garantie d'offre.

**Risques :**

Escamotage des étapes ou sous-étapes et risque d'invalidation des marchés passés.

### **Recommandations :**

La CPMP devra séparer les étapes d'ouverture des offres, de leur dépouillement puis de leur analyse.

#### **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 :**

Dans 50% des cas seulement les critères d'évaluation et de jugement des offres sont conformes à ceux prédéfinis dans le DAO et il n'est souvent pas élaboré et adopté de grille d'évaluation. Il a été relevé, en outre, qu'il n'y a pas eu d'évaluation technique des offres pour 4 cas sur 9 concernés.

### **Risques :**

- Aménagement d'espace de manipulation, de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés ;
- Attribution irrégulière de MP.

### **Recommandations :**

- La PRMP à travers la CPMP devra assurer la fixation, dans les DAO, des critères spécifiques permettant un exposé clair de la méthode d'évaluation, l'élaboration et l'adoption de la grille de notation pour le classement ;
- La CPMP devra toujours procéder à toutes les évaluations nécessaires, notamment celle technique, le cas échéant, des offres afin d'aboutir à des classements objectifs.

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

### **Norme :**

*Le PV d'attribution provisoire de marchés mentionne : le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet et, le cas échéant, les motifs de rejet des offres jugées anormalement basses, les éléments de marché (objet, prix, délais, part*

*en sous-traitance, variantes prises en compte), le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre, indication des circonstances qui justifient le non recours à l'appel d'offre ouvert (AO restreint, AO en deux étapes, entente directe ou gré à gré, ... (Cf. article 84 du CPMDSP).*

**Constats :**

Il a été relevé que durant le processus de passation, un seul PV d'attribution, ici dénommé PV de jugement des offres, est dressé par la CPMP après examen du rapport de dépouillement et d'analyse des offres. Il n'est pas soumis à l'avis de la CCMP. Après ce PV, la notification est faite à l'attributaire pour l'inviter à la signature du marché. Il ne comporte pas les motifs de rejets des offres des soumissionnaires exclus.

**Risques :**

Non ouverture de possibilité de recours aux soumissionnaires.

**Recommandations :**

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

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

**3.2.1 Enregistrement des contrats/marchés**

**Norme :**

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

**Constats :**

Tous les contrats sont enregistrés.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

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

#### **Norme :**

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

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

#### **Constats :**

Les liasses de justification sont complètes pour 12 mandats sur les 15 de l'échantillon. Il manque à la liasse du mandat d'achat de deux bimeurs et cinq détecteurs de faux billet les factures pro forma à l'appui du bon de commande pour justifier le choix fait (Mandat N° 421 du BE N° 82 du 31/12/2013). De même, il manque aux liasses des mandats d'acquisition de matériel électrique pour l'extension du réseau, le(s) bordereau(x) de livraison partielle, le fournisseur a présenté seulement un attachement (Mandat N° 197 et 269).

Les certifications sont faites dans la forme mais la formule de liquidation n'est pas renseignée pour une facture.

Les PV de remise de site n'ont pu être exhibés pour toutes les réalisations de l'échantillon qui ont fait l'objet de marché de travaux. Le C/SAF, le C/ST sont signataires des PV de réception joints au règlement des décomptes mais seul le C/ST l'est pour les PV d'attachement comme les décomptes eux-mêmes.

#### **Risques :**

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

#### **Recommandations :**

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

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

#### **Norme :**

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

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

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

#### **Constats :**

Dans le cadre de la construction d'un module de trois classes plus bureau magasin avec équipement et latrine à quatre cabines à l'EPP de Akiza centre dans l'arrondissement de Akiza la mairie a eu recours à un contrôleur de chantier pour le suivi de l'exécution du marché, suivant les conditionnalités de financement (FAST TRACK). Les autres réalisations, même celles pouvant faire l'objet de suivi par un contrôleur indépendant, ont été suivies par le CST.

#### **Risques :**

Utilisation peu judicieuse et inefficience des ressources transférées.

#### **Recommandations :**

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

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

#### **Norme :**

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

**Constats :**

Sur dix projets échantillonnés, seulement un a été exécuté dans le délai contractuel et un autre avec 18 jours de retard ; un est resté non renseigné et les sept (07) restants ont connu des retards allant de un (01) à six mois et demi (6,5), le retard moyen au niveau de l'échantillon étant de 2,6 mois. Il n'y a eu, cependant, que deux correspondances remises à la commission comme preuves attestant que l'AC réagit à l'endroit des retardataires. La première, datée du 21 octobre 2013, au lieu de focaliser l'action sur l'application des pénalités contractuelles prévues, a plutôt, après avoir fixé le 30 octobre 2013 comme date butoir, indexé le recours aux articles 147 et 148 du CPMPDSP relatifs à un règlement à l'amiable. L'attributaire s'est expliqué, mettant le tort sur l'ONAB, la SBEE et la mairie elle-même. Il n'y a eu aucune mesure prise à ce jour. La 2<sup>ème</sup> correspondance, datée du 08 mai 2014, a été une relance de l'entreprise à diligemment achever les travaux.

Les raisons évoquées par le destinataire de la première correspondance sont le défaut de fourniture de poteaux en bois par l'ONAB et le paiement au comptant par la mairie exigé par la SBEE.

**Risques :**

- Utilisation inefficace des ressources transférées ;
- Renchérissement du coût des travaux, fournitures et prestations.

**Recommandations :**

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

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

**Norme :**

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

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

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

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

**Constats :**

Deux cas d'avenants ainsi dénommés ont été relevés et examinés parmi les contrats passés et exécutés courant 2013. Ils sont relatifs à la construction du nouveau bloc administratif de la mairie et à la réfection du bâtiment abritant la radio transmission et les archives. Irrégularités à signaler : il n'y a pas eu de preuve de la délibération du CC autorisant le maire à modifier le contrat initial pour le premier cas, alors que cette autorisation est l'argument de taille évoqué par les responsables de services ; il n'y pas eu de correspondances d'échanges et de notification à l'endroit des entreprises attributaires ; enfin, il n'y a pas eu l'autorisation préalable de la DNCMP alors que ces avenants font, l'un 19,55% (15 561 739 /), l'autre 19,62% (2 699 800 / 13 759 320) de la valeur initiale : presque la limite de 20% à ne pas dépasser. Ils totalisent 18 261 539 francs et représentent 9,85% du total de l'échantillon.

**Risques :**

- Exclusion de la commande publique ;
- Attribution déguisée de MP,
- Concentration des commandes au niveau d'un ou deux prestataires.

**Recommandations :**

L'AC, PRMP, devra assurer les conditions d'une effective et équitable concurrence en se soumettant aux exigences du code et de ses décrets d'application.

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

---

### 4.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

#### 4.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

**Norme :**

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

**Constats :**

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

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

#### 4.1.2 Délais d'exécution des dépenses

**Norme :**

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

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

**Constats :**

La durée maximale de mandatement observée au niveau de l'ordonnateur est de 23 jours, avec un plancher de 5 jours et une moyenne sur l'échantillon de 11,8 jours. La durée totale de paiement des acomptes, observée sur l'échantillon, y compris la durée de règlement du mandat par le comptable, est de 99 jours.

**Risques :**

Plaintes et contentieux relatifs aux créances sur la commune.

**Recommandations :**

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

**4.1.3 Tenue correcte des registres**

**Norme :**

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

**Constats :**

Dans les services de l'ordonnateur, il y a un registre des engagements et mandatements, tenu par ordinateur. Le document papier est donc imprimé et relié. Le registre auxiliaire FADeC n'est pas tenu avec soin et n'est pas à jour. Le registre du patrimoine n'est pas bien tenu, et tous les renseignements prévus n'y sont pas portés.

**Risques :** Non disponibilité de l'information, information insuffisante ou erronée ;

**Recommandations :**

Le maire devra veiller à la tenue avec soins et à jour des registres obligatoires.

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

**Norme :**

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

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

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

**Constats :**

La notion d'ouverture de dossier par opération financée sur FADeC semble être comprise d'une certaine manière par les acteurs responsables de services mais

sa mise en œuvre au niveau du secrétariat de la PRMP reste à enclencher. C'est ainsi qu'il a été relevé que le CST et le CSAFE ont constitué, chacun, son dossier par opération sur le FADeC mais les ont assemblés pour les mettre à la disposition de la commission. L'information sur une activité demeure donc parcellisée entre les services impliqués.

Aussi, la documentation des activités reste passable et incomplète pour l'information.

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

La sauvegarde des données numérisées est faite sur disques durs externes au SAFE et à la RP.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

**4.1.5 Niveau de consommation des ressources**

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

DESIGNATIONS	RESSOURCES DES TRANSFERTS 2013 (DOTATION)	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
<b>TOTAL</b>	363 767 432	351 707 632	262 145 519	238 275 141	0
<b>SOLDES/RESTES</b>		12 059 800	89 562 113	23 870 378	238 275 141
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base total des ressources de transferts)		96,68%	72,06%	65,50%	0,00%
<b>TAUX D'EXECUTIONS</b> (Base transferts reçus)			74,54%	67,75%	0,00%

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

**Constats :**

La capacité de consommation a été de 72% des ressources mobilisées ; ce qui est bien appréciable. Un effort devra être fait pour l'améliorer cependant. La commission n'a pas eu d'information au sujet de dotation annoncée et non transférée.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

*Suivant le point 6.3 du MdP du FADeC, le Maire établit le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Ce point conformément au guide à l'usage du Maire intègre : la situation des engagements, le tableau des ressources et emplois, l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées en fin d'année, l'état des dettes envers les prestataires, l'état des créances sur les prestataires (avances et acomptes versées sur marchés et niveau de remboursement). Conformément à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, « le Maire transmet à l'autorité de tutelle, le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public ».*

**Constats :**

Une grande défaillance a été relevée dans ce domaine. Un seul point aurait été transmis pour le 1<sup>er</sup> trimestre à la tutelle mais la commission n'en a pas eu la preuve.

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

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

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

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

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

###### **Norme :**

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

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

###### **Constats :**

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

Les transferts sont retracés dans le registre FADeC.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

###### **Norme :**

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

###### **Constats :**

Mensuellement, le RP informe le Maire, par bordereau d'envoi, de la situation financière du mois avec précision sur les disponibilités pour le mois qui s'ouvre et lui transmet copies des bordereaux de développement et le relevé. La commission n'a pas eu de preuve quant à l'information de l'ordonnateur par écrit de la disponibilité des ressources du FADeC, mais les BTR lui sont, de toutes manières, transmis.

**Risques :**

Méprise de l'ordonnateur sur les détails des ressources.

**Recommandations :**

Le comptable devra toujours informer l'ordonnateur sur la disponibilité et le détail des ressources du FADeC et lui produire en conséquence copies des BTR.

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

**Norme :**

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

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

- 1ère tranche : 15 mars de l'année N
- 2ème tranche : 15 juin de l'année N et
- 3ème tranche : 15 octobre de l'année N.

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

**Constats :**

Les retards déterminés sont ceux mis par l'ordonnateur pour procéder aux transferts aux dates normales prévues. Il a été relevé un délai de six jours environ pour la réception par le RP, à l'exception de la troisième tranche investissement non affecté dont le BTR a été reçu le 05 décembre 2013, soit 31 jours après et du FADeC affecté MERMPEDER (PPEA) dont le BTR a été reçu le 09 août 2013, 30 jours après envoi.

Par rapport aux délais prévus, le transfert de la troisième tranche du FADeC non affecté investissement accuse un retard important : plus de trente jours. Celui des ressources affectées accuse des retards plus importants, lesquels s'étendent entre 25 et 100 jours.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

**4.2.4 Tenue correcte des registres**

**Norme :**

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

**Constats :**

Chez le comptable, c'est la situation des mandats mis en paiement qui est retracée dans le registre auxiliaire FADeC. Les mandats émis par l'ordonnateur sur FADeC et pris en charge par le comptable sont confondus dans le registre global des engagements.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

**Norme :**

*Les mandats émis par le maire et appuyés des pièces justificatives sont reçus par le Receveur Percepteur suite à une transmission formelle de l'ordonnateur. Il peut alors procéder, aux divers contrôles de régularité qu'impose sa responsabilité personnelle et pécuniaire (article 48 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en RB).*

*Lesdits contrôles sont ceux prévus par les dispositions du décret N° 2001-039 du 15.02.2001 portant règlement général sur la comptabilité publique. Au cours des contrôles qu'il effectue, le Receveur-Percepteur n'a pas à apprécier l'opportunité des décisions du Maire (article 48 de la loi sus visé). Son rôle est un contrôle formel de régularité.*

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

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

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

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

**Constats** :

Les vérifications effectuées sur le contrôle comptable des titres émis par l'ordonnateur se sont avérées dans l'ensemble concluant, à l'exception d'un seul cas où les cachets de certification et de liquidation qui ont été mis au verso de la facture n'ont pas été renseignés.

**Risques** :

Défaut et/ou difficulté de saisine en comptes des matières.

**Recommandations** :

Le comptable devra assurer un bon contrôle des traitements effectués par l'ordonnateur sur les documents de paiement reçus.

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

**Norme** :

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

**Constats** :

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

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

**Risque** : Néant.

**Recommandation** : Néant.

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

**Norme** :

*Suivant le point 6.3 du MDP du FADeC, le receveur-percepteur établit la situation de disponibilité et le relevé du compte FADeC. Il contresigne avec le Maire le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC. Ce point conformément aux documents de*

*référence du Receveur percepteur intègre : la situation des crédits non engagés à reporter, les soldes en fin d'année et les reports de soldes, etc.*

**Constats :**

Le point annuel est fait. Il n'y a pas eu de preuve d'élaboration de points mensuels. La commission n'a pas relevé la transmission particulière d'informations sur l'exécution du FADeC au RGF via le RF pour acheminement au SP de la CONAFIL.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

## 5 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

---

### 5.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

**Norme :**

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

**Constats :**

Il n'existe pas d'infrastructure réceptionnée provisoirement qui ne soit pas rendue fonctionnelle sur une durée de un an.

**Risque :** Néant.

**Recommandation :** Néant.

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

#### 5.2.1 Contrôle périodique des travaux

**Norme :**

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

**Constat :**

Il a été relevé que le CST n'élabore pas de rapport de suivi et de contrôle de chantier et ne tient pas de registre à cet effet. La construction faite à l'EPP Akiza centre a été suivie par un contrôleur indépendant qui a produit un rapport.

**Risques :**

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

**Recommandations :**

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

### 5.2.2 Constat de visite.

#### **Norme :**

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

#### **Constats :**

La commission a visité et examiné sept réalisations : EPP Akiza centre (construction et équipement) EPP Tanwé-Hessou (construction et équipement), Bureaux de l'Arrondissement Akiza centre (construction), Piste Madja-Gomè (réhabilitation avec construction d'ouvrage), Nouveau bloc administratif (construction), Bâtiment abritant la radio transmission et les archives puis Paillote et Bureau du maire (réfection, construction, renouvellement) et Matériel électriques (acquisition). L'EPP Akiza centre et les Bureaux de l'Arrondissement Akiza centre sont bien construits ; la 1<sup>ère</sup> est achevée et les tables et bancs livrés et installés, le second est en cours d'achèvement avec retard. L'EPP Tanwé-Hessou aussi est achevée et les tables et bancs également livrés et installés. La grille de sécurité au sommet des murs est faite de tuyau de diamètre plus petit que celle d'Akiza centre ; la grande défaillance relevée est l'existence de fissures béantes dans les murs avant et arrière de la salle de classe jouxtant avec le bloc bureau-magasin. C'est en fait que le bloc est en train de se séparer de la salle de classe, ce qui fragilise les murs en cause et menace la sécurité des enfants qui l'occupent. Elle résulte visiblement d'une défaillance de la fouille et de la fondation, conséquence du défaut d'étude préalable mais aussi du contrôle et suivi de chantier. Il convient de souligner que la réalisation faite à l'EPP Akiza, sous financement PTF, a été suivie par un contrôleur de chantier. La piste Madja-Gomè est réalisée avec ses trois ouvrages incorporés mais les dimensions prévues ne sont pas respectées ; il est prévu par exemple un radier de 5m x 6,5 (c'est-à-dire 5m de large sur 6,5m de long) mais celui réalisé mesure à peine 2m x 3m ; donc les ouvrages, de même que l'emprise de la piste ont été sous-dimensionnés. Nouveau bloc administratif : la menuiserie bois est très défaillante. Reconstruction Paillote de la résidence du maire et le renouvellement de l'ameublement du bureau du maire sont inéligibles. Enfin, l'acquisition du matériel électrique est en abandon par l'entreprise : dix-sept (17) mois de retard avec deux livraisons partielles non comptabilisées (pas d'entrée ni de sortie en magasin, pas de documents de livraison aux mains du gardien des accessoires, les câbles sont entreposés à l'air libre sur la cour de la mairie.

**Risques :**

- Dégradation précoce des réalisations ;
- Affaissement du sol et écroulement des murs ;
- Vol par effraction ;
- Limitation de l'utilisation et de la jouissance des infrastructures ;
- Gaspillage de ressources.

**Recommandations :**

- L'AC devra assurer la qualité des réalisations ;
- L'AC devra veiller à la correction des malfaçons signalées encore sous garantie ;
- Le maire devra assurer la bonne garde du matériel entreposé dans la cour de la mairie et prendre les mesures permettant l'achèvement rapide des travaux d'extension du réseau électrique ;
- Le maire devra prendre les dispositions pour assurer le contrôle et le suivi efficaces des prestations, notamment dans le domaine des BTP.

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

**Bonnes pratiques :**

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

**Constats :**

Les infrastructures réalisées sur financement PTF sont déjà marquées, les autres ne le sont pas. C'est le cas de l'EPP Akiza centre dont le bâtiment et les tables et bancs sont déjà marqués alors qu'à l'EPP Tanwé-Hessou également réceptionné et mis en service, le bâtiment et les tables et bancs ne sont pas marqués.

**Risques :**

Confusion au sujet du financement des réalisations.

**Recommandations :**

Le maire devra diligemment faire marquer toutes les réalisations, conformément aux indications du manuel de procédures du FADeC.

## 6 OPINIONS DES AUDITEURS

---

### 6.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

#### **Opinion :**

Après analyse on peut affirmer que les 14 réalisations effectuées en 2013 sur fonds FADeC investissement ont toutes été prises en compte dans le budget exercice 2013 de la Commune, 13 sont prévues au PAI et 1 au PDC.

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

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

#### **Opinion :**

Le report de solde FADeC investissement de 2012 sur 2013 est établi à 65 435 521 francs dans les écritures de la Recette perception alors qu'il est de 54 750 628 francs à la mairie, soit un écart de 10 684 893 francs. Les recherches seraient en cours pour expliquer cet écart.

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

#### **Opinion :**

La commission n'a pu vérifier si toutes les nouvelles dotations de 2013 ont été inscrites aux budgets primitif et/ou collectif de cet exercice. Elle a toutefois relevé que hormis la situation ci-dessus évoquée au sujet du report de solde de 2012 sur 2013, les ressources FADeC affecté MERMPEDER (PPEA) de 7 059 800 francs (BTR n° 213 du 10/07/2013) et FADeC non affecté (DIC) de 3 000 000 francs (cf BTR 48 du 28/02/2013) inscrites au tableau n°1 ne sont pas saisies au tableau n°2.

Malgré le renvoi à plusieurs reprises des responsables clés (CSAFE, CST et CSDLP) avec des indications pour corriger l'ensemble des tableaux du fichier « Zogbodomey réalisations FADeC 2013 », la commission ne peut attester que ces tableaux, sauf celui n°1, présentent la situation réelle des ressources FADeC investissement et des emplois de la Commune dans ce cadre. L'inexactitude se trouve soit dans la nature des informations, soit dans leur fond. A ce niveau se précise la nécessité de renforcer les capacités des responsables des services ci-dessus cités.

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

#### **Opinion :**

Le système de contrôle interne dans le contexte de la Commune de Zogbodomey existe bien mais paraît faible à maints égards à cause de l'inexistence et de la non-application d'un manuel de procédures administratives et financières

En effet,

Le Conseil Communal n'a pas assez veillé sur la cohérence des réalisations FADeC 2013 avec les documents de planification pris dans leur ensemble. Par ailleurs le conseil semble ne pas être préoccupé par le fonctionnement des commissions permanentes créées.

En matière de coordination des services la Secrétaire Générale se défend apparemment bien mais semble mal impliquée dans la gestion de certains dossiers de la Commune.

S'agissant de la transmission des actes de gestion à l'autorité de tutelle, assez d'efforts ont été fournis mais aucun compte rendu des activités trimestrielles du Maire, ni le rapport de l'audience publique de reddition de compte n'ont été transmis au Préfet.

Quant aux commissions permanentes créées elles ne se sont pas du tout réunies en 2013.

Au niveau du système d'information et de gestion interne des dossiers administratifs, il y a lieu de réorganiser les affichages, d'organiser davantage la salle de documentation afin de garantir au public un accès direct et facile aux principaux documents de gestion financière et de planification de la Commune, et enfin de mieux s'occuper de l'archivage.

Au sujet de l'évaluation des objectifs annuels il reste encore beaucoup d'effort à faire. Le PAI 2013 a été élaboré mais ne semble pas être entièrement calqué sur le PDC.

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

#### **Opinion :**

L'autorité contractante et les organes de passation des MP ne se conforment pas encore, comme cela se doit, aux procédures telles qu'elles sont édictées par les textes en vigueur, notamment dans l'observance des délais et l'élaboration des PV aux étapes concernées, la conformité à toutes les diligences à faire, les exigences du mode de passation, pour garantir les droits des soumissionnaires mais également l'intérêt de la communauté.

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

#### **Opinion :**

Pour un cas sur dix de l'échantillon soumis à investigation, la régularité quant à la liquidation des dépenses a été mise à mal pour absence de renseignement de la formule. La complétude de certaines liasses de pièces justificatives devant appuyer le mandat de paiement est insuffisante pour prouver la validité de la dette envers le tiers : bon de commande sans factures pro-forma, attachement sans décompte ou bordereau de livraison pour un marché de fournitures.

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

### **6.3.1 Profitabilité aux populations**

#### **Opinion :**

Hormis le caractère inéligible de certaines dépenses, les infrastructures réalisées sont destinées à l'usage des populations et peuvent avoir un impact positif sur leurs conditions de vie.

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

#### **Opinion :**

Sur dix projets échantillonnés, seulement un a été exécuté dans le délai contractuel, soit seulement 10% d'efficacité. La gestion des ressources a également manqué d'efficience au regard des observations faites, d'une part, sur la construction de module de classe de l'EPP Tanwé-Hessou, lesquelles ne garantissent pas la sécurité des enfants, et d'autre part, les coûts des avenants aux marchés signés, lesquels représentent plus de 19,50% de la valeur initiale.

## 7 NOTATION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE

---

Au regard des éléments d'appréciation de la gestion de la commune au titre de l'année 2013, la performance de la commune a été appréciée et une note sur 67 points lui a été attribuée sur la base des indicateurs de performance décrits dans le manuel de procédures du FADeC ajustés au niveau des critères liés à la passation des marchés.

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

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

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

### **Tableau n° 10** : Note de performance de la commune au titre de la gestion 2013

---

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

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2013 <sup>2</sup>	Note obtenue	Observations
<b>A- Fonctionnalité des organes élus</b>					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins <sup>4</sup>		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.	Aucune séance tenue en 2013	1	Total des points moins 1 point par commission pour séance non tenue
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		4	
<b>B- Fonctionnement de l'administration communale</b>					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points (Existence des rapports)	Pas de preuve de la tenue de séances par la CPMP et par la CCMP	7	Moins 1 point pour la CPMP et moins 1 pour la CCMP pour séance non tenue.
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts <b>et</b> à jour <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registre des engagements (1 point)</li> <li>• Registre des mandats (1 point)</li> <li>• Registre du patrimoine (1 point)</li> <li>• Registre auxiliaire FADeC (2 points)</li> </ul>		3,5	Total des points prévus par registre (soit 5) moins 1 pour non tenue à jour registre FADeC et 0,5 points pour registre patrimoine.

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

<b>Critères de performance</b>	<b>Note max.</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Valeur réalisée en 2013<sup>2</sup></b>	<b>Note obtenue</b>	<b>Observations</b>
Disponibilité du point d'exécution du FADeC		Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2013 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL			Ce critère sera pris en compte à partir de 2014.
<b>C- Finances Locales<sup>1</sup></b>					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points	17,58%	10	Note calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points	2,13%	2,13	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	4,88%	4,88	Note calculée par la CONAFIL.
<b>Totaux</b>	<b>67</b>			<b>44,51</b>	

*Source : Résultats des audits et compte administratif 2013.*

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

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
1-	Ouvrir un registre spécifique à la transmission des lettres d'invitation des conseillers aux sessions et préciser dans ce registre la session concernée par la lettre d'invitation	Le registre n'est pas encore ouvert.	La recommandation est reconduite.
2-	le Maire devra présenter à chacune des sessions du Conseil communal un rapport écrit conformément aux textes	Les rapports sont produits mais non signés et non transmis à la tutelle ATCR	Le maire devra signer ses rapports d'activités soumis au CC et les transmettre à la tutelle ATCR
3-	il serait souhaitable que le Maire reprenne l'arrêté portant restructuration des services de l'administration communale de Zogbodomey afin d'y inclure le secrétariat général pour le rendre conforme à l'organigramme	L'arrêté est repris	Néant
4-	le Maire devra rapporter l'arrêté n° 4/0/66/MC-ZOME/SG-SAGA du 12 septembre 2011 portant délégation de signature au Chargé de la Planification et du Développement Local de la commune. le Maire devra veiller à mettre les moyens nécessaires à la disposition du SG pour lui permettre d'exécuter ses missions en vue de l'atteinte des objectifs	Status quo	La recommandation est reconduite.
5-	Il serait indiqué que les archives des sessions du Conseil communal soient bien tenues et que le Maire prenne les dispositions idoines pour rendre fonctionnelles les commissions permanentes	Status quo	La recommandation est reconduite.
6-	Il serait souhaitable que le Conseil communal veille à l'adoption du budget au caractère réaliste des prévisions.	Exécution en cours	Poursuivre les actions

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

N°	Recommandations <sup>2</sup>	Niveau de mise en œuvre	Si recommandation faiblement mise en œuvre, formuler nouvelle recommandation
7-	Le maire et le Conseil communal devront veiller à l'avenir à éviter d'imputer sur les ressources FADeC les dépenses inéligibles	Status quo	La recommandation est reconduite.
8-	Prendre les dispositions nécessaires pour assurer la tenue effective de la comptabilité matières au niveau de l'administration communale.	Certains registres matières (patrimoines, consommables) sont tenus	La recommandation est reconduite ; La CONAFIL devra réexaminer cette recommandation pour l'ensemble des communes.

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

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

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
9-	Les Auditeurs recommandent aux autorités locales de veiller au bon fonctionnement du S/PRMP, de la CPMP et de la CCMP	La PRMP ou à défaut le Maire
10-	Les organes impliqués dans le processus de PM devront assurer la traçabilité des transactions entre elles.	Tous les organes (PRMP, CPMP, CCMP...)
11-	L'AC, PRMP, devra assurer les conditions d'une effective et équitable concurrence et ouvrir aux soumissionnaires les possibilités de recours.	L'AC, PRMP
12-	L'AC, PRMP, devra prendre les mesures nécessaires au respect des délais de procédures.	L'AC, PRMP
13-	L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des AAO aux différents points normés	L'AC, PRMP
14-	L'AC, PRMP, devra veiller à la conformité des DAO aux modèles de l'ARMP et les faire valider par la CCMP ou la DNCMP, le cas échéant	L'AC, PRMP
15-	La CPMP devra séparer les étapes d'ouverture des offres, de leur dépouillement puis de leur analyse.	La CPMP
16-	La PRMP à travers la CPMP devra assurer la fixation, dans les DAO, des critères spécifiques permettant un exposé clair de la méthode d'évaluation, l'élaboration et l'adoption de la grille de notation pour le classement.	PRMP, CPMP
17-	La CPMP devra toujours procéder à toutes les évaluations nécessaires, notamment celle technique, le cas échéant, des offres afin d'aboutir à des classements objectifs.	La CPMP
18-	La CPMP devra désormais dresser un PV d'attribution provisoire après les résultats d'analyse et de jugement des offres consignés dans le rapport d'analyse des offres.	CPMP
19-	L'ordonnateur devra prouver la validité de la dette envers le tiers par la complétude de toute la liasse de pièces justificatives devant appuyer le mandat de paiement. L'existence et la régularité desdites pièces ne devraient souffrir d'aucune insuffisance.	Le Maire, le CSAF
20-	L'AC, PRMP, devra prendre les mesures conduisant à l'achèvement diligent des travaux d'extension du réseau électrique par l'attributaire.	L'AC, PRMP

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
21-	L'AC, PRMP, devra recourir aux services d'un contrôleur indépendant, notamment dans le domaine des BTP.	L'AC, PRMP
22-	L'AC, PRMP, devra assurer les conditions d'une effective et équitable concurrence en se soumettant aux exigences du code et de ses décrets d'application.	L'AC, PRMP
23-	L'AC, ordonnateur des dépenses, devra prendre, autant que faire se peut, les mesures propres à éliminer les dépassements des délais légaux de paiement.	Le Maire, le RP
24-	Le maire devra veiller à la tenue avec soins et à jour des registres obligatoires.	Le Maire
25-	La CONAFIL devra s'employer à divulguer au niveau des acteurs communaux la notion d'ouverture de dossier par opération financée sur FADeC, son contenu, et la manière de le constituer par année, afin de les amener à uniformiser la pratique.	La CONAFIL
26-	Le maire devra rendre compte distinctement à la tutelle de sa gestion des ressources du FADeC ;	Le Maire, le RP
27-	Le maire devra transmettre à la tutelle, en novembre, le point d'exécution des projets de l'année en cours.	Le Maire, le CDLP, le CST
28-	Le comptable devra toujours informer l'ordonnateur sur la disponibilité et le détail des ressources du FADeC et lui produire en conséquence copies des BTR.	Le RP
29-	Les ministères devront prendre les dispositions pour assurer à temps les transferts aux communes.	Le MDGLAAT, MEF et les autres
30-	Le comptable devra assurer un bon contrôle des traitements effectués par l'ordonnateur sur les documents de paiement reçus.	Le RP
31-	Le comptable devra assurer la remontée de l'information sur l'exécution du FADeC au RGF via le RF pour acheminement au SP de la CONAFIL.	Le RP
32-	Le CST devra tenir un registre de suivi des réalisations et dresser des rapports de contrôle et de suivi.	Le CST

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
33-	-L'AC devra assurer, à travers la qualité du contrôle et suivi, la qualité des réalisations. -L'AC devra veiller à la correction des malfaçons signalées.	L'AC, PRMP, le CST
34-	-Le maire devra assurer la bonne garde du matériel entreposé dans la cour de la mairie et prendre les mesures permettant l'achèvement rapide des travaux d'extension du réseau électrique ; -Le maire devra prendre les dispositions pour assurer le contrôle et le suivi efficaces des prestations, notamment dans le domaine des BTP.	Le Maire, le CST
35-	Le maire devra diligemment faire marquer toutes les réalisations, conformément aux indications du manuel de procédures du FADeC.	Le Maire, le CST

## CONCLUSION

---

Aux termes de sa mission qui, dans l'ensemble s'est bien déroulée dans la Commune de Zogbodomey, la Commission d'Audit est parvenue aux résultats suivants :

Au plan de la mise en œuvre des recommandations de l'audit de 2012, sur huit(8) recommandations, seule celle qui consiste à reprendre l'arrêté portant restructuration des services de l'administration communale de Zogbodomey a été mise en œuvre et deux(2) ont connu un début de mise en œuvre. Quant aux cinq(5) recommandations restantes elles sont demeurées sans suite.

Au plan administratif et institutionnel, il a été constaté qu'aucune des commissions permanentes obligatoires et facultatives créées ne fonctionne, qu'aucune réunion de municipalité n'a été organisée au cours de l'année. Les principaux organes de passation des marchés publics ont été créés par arrêtés du Maire et fonctionnent ; toutefois, la formalisation des rapports de service et de la circulation des documents entre eux est à améliorer. L'autorité contractante et les organes de passation des MP ne se conforment pas encore aux procédures telles qu'elles sont édictées par les textes en vigueur, notamment l'observance des délais, l'élaboration des différents PV, les exigences du mode de passation pour garantir les droits des soumissionnaires mais également l'intérêt de la communauté. Il a été noté l'absence d'une articulation entre le plan quinquennal de développement de la commune (PDC), le programme annuel d'investissement (PAI) et le budget : sur 14 réalisations effectuées en 2013 sur fonds FADeC investissement, toutes prises en compte dans le budget exercice 2013 de la Commune, 13 sont prévues au PAI et 1 seul au PDC.

Au plan financier et comptable, les insuffisances relevées sont essentiellement l'absence de renseignement de la formule de liquidation de certaines factures, le défaut de complétude de certaines liasses de pièces justificatives, l'observance des délais et le défaut d'archivage correct. La concordance des informations entre l'ordonnateur et le comptable a été mise à mal par un écart non encore élucidé de 10 684 893 francs qui existe entre les reports de solde des crédits de FADeC investissement de 2012 à 2013 dans les registres de la Mairie et ceux de la Recette perception.

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

Hormis le caractère inéligible de certaines dépenses, les infrastructures réalisées sont destinées à l'usage des populations et peuvent avoir un impact positif sur

leurs conditions de vie. Le taux d'efficacité des dépenses a été non satisfaisant, seulement 10%. La gestion des ressources a également manqué d'efficience. L'équipe d'audit estime que la Commune de Zogbodomey peut continuer de bénéficier des prochains appuis du FADeC mais à condition que des mesures urgentes soient prises pour renforcer les capacités des responsables des services clés, en particulier du SAFE, en vue d'un exercice efficace de leurs activités.

*Cotonou le, 30 décembre 2014*

Le Rapporteur,

Le Président,

Gabriel COCOSSOU

Benjamin KEMAVO