

REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE- JUSTICE-TRAVAIL

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

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

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

~~~~~  
INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

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

**- SYNTHESE NATIONALE -**

*Décembre 2014*

---

**Commission Nationale des Finances Locales - CONAFIL**

  
COMMISSION NATIONALE DES FINANCES LOCALES

## **TABLE DES MATIERES :**

|                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LISTE DES TABLEAUX : .....                                                                                                                                                                  | IV |
| LISTE DES FIGURES : .....                                                                                                                                                                   | V  |
| LISTE DES SIGLES.....                                                                                                                                                                       | VI |
| RESUME EXECUTIF .....                                                                                                                                                                       | 1  |
| INTRODUCTION .....                                                                                                                                                                          | 5  |
| 1 ETAT DES TRANSFERTS ET DE L'EXECUTION.....                                                                                                                                                | 8  |
| 1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS AU TITRE DE LA GESTION 2013.....                                                                                                                    | 8  |
| 1.2 NIVEAU DE CONSOMMATION DES RESSOURCES .....                                                                                                                                             | 11 |
| 2 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE .....                                                                                                                                                  | 13 |
| 2.1 ETAT DES REALISATIONS ET DE LEUR PREVISION DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE .....                                                                                                        | 13 |
| 2.2 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADeC NON AFFECTE ET AFFECTE                                                                                                                  | 16 |
| 3 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL .....                                                                                                                            | 21 |
| 3.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL.....                                                                                                                                        | 21 |
| 3.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION .....                                                                                                                                                  | 22 |
| 3.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE.....                                                                                                     | 22 |
| 3.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX .....                                                                                            | 22 |
| 3.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES.....                                                                                                                 | 23 |
| 3.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF.....                                                                                | 24 |
| 3.7 REDDITION DE COMPTE .....                                                                                                                                                               | 24 |
| 3.8 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....                                                                                                           | 25 |
| 4 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES.....                                                                                                          | 27 |
| 4.1 CARACTERISTIQUE DE L'ECHANTILLON DE VERIFICATION.....                                                                                                                                   | 27 |
| 4.2 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....                                                                                                                           | 31 |
| 4.2.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés .....                                                                                                                  | 31 |
| 4.2.2 Respect des seuils de passation des marchés publics.....                                                                                                                              | 31 |
| 4.2.3 Respect des seuils de contrôle à priori des marchés publics .....                                                                                                                     | 33 |
| 4.2.4 Situation et régularité des marchés de gré à gré .....                                                                                                                                | 33 |
| 4.2.5 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics.....                                                                                                                  | 33 |
| 4.2.6 Respect des délais des procédures.....                                                                                                                                                | 34 |
| 4.2.7 Approbation des marchés par la tutelle .....                                                                                                                                          | 36 |
| 4.2.8 Conformité et respect des critères de jugement des offres .....                                                                                                                       | 36 |
| 4.2.8.1 Conformité de l'avis d'appel d'offres.....                                                                                                                                          | 36 |
| 4.2.8.2 Conformité des DAO et marchés aux modèles types .....                                                                                                                               | 36 |
| 4.2.8.3 Appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans les DAO .....                                                                                          | 37 |
| 4.2.8.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO .....                                                                                                              | 37 |
| 4.2.8.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés .....                                                                                                                      | 37 |
| 4.3 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES.....                                                                                           | 37 |
| 4.3.1 Enregistrement des contrats/marchés .....                                                                                                                                             | 37 |
| 4.3.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques : Régularité des pièces justificatives et des mandats, justification et certification du service fait. .... | 38 |
| 4.3.3 Recours à une maîtrise d'œuvre .....                                                                                                                                                  | 38 |
| 4.3.4 Respect des délais contractuels .....                                                                                                                                                 | 38 |
| 4.3.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants .....                                                                                                                           | 39 |

|         |                                                                                                                           |    |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5       | GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES .....                                                          | 40 |
| 5.1     | AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR .....                                                                                          | 40 |
| 5.1.1   | Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation .....                                                         | 40 |
| 5.1.2   | Délais d'exécution des dépenses .....                                                                                     | 40 |
| 5.1.3   | Tenue correcte des registres .....                                                                                        | 40 |
| 5.1.4   | Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire .....                                           | 41 |
| 5.1.5   | Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC .....           | 41 |
| 5.2     | AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR) .....                                                          | 42 |
| 5.2.1   | Connaissance des ressources transférées et comptabilisation .....                                                         | 42 |
| 5.2.2   | Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR) ..                                   | 43 |
| 5.2.3   | Date de mise à disposition des BTR .....                                                                                  | 43 |
| 5.2.4   | Tenue correcte des registres .....                                                                                        | 44 |
| 5.2.5   | Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC ..... | 44 |
| 5.2.5.1 | La régularité des paiements .....                                                                                         | 44 |
| 5.2.5.2 | Délais moyens de paiement des mandats .....                                                                               | 45 |
| 5.2.6   | Archivage des documents .....                                                                                             | 46 |
| 5.2.7   | Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels .....   | 48 |
| 6       | QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....                                                              | 49 |
| 6.1     | NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES .....                                                          | 49 |
| 6.2     | CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES .....                                           | 49 |
| 6.2.1   | Contrôle périodique des travaux .....                                                                                     | 49 |
| 6.2.2   | Constat de visite .....                                                                                                   | 49 |
| 6.2.3   | Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC ..                                       | 50 |
| 7       | OPINIONS DES AUDITEURS .....                                                                                              | 51 |
| 7.1     | COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION .....                                                                   | 51 |
| 7.2     | EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES .....                                                             | 51 |
| 7.2.1   | Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP .....                                                                  | 51 |
| 7.2.2   | Examen du tableau ressources et des emplois .....                                                                         | 51 |
| 7.2.3   | Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne .....                                                            | 52 |
| 7.2.4   | Passation des marchés publics .....                                                                                       | 52 |
| 7.2.5   | Régularité dans l'exécution des dépenses .....                                                                            | 53 |
| 7.3     | GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION .....                                          | 53 |
| 7.3.1   | Profitabilité aux populations .....                                                                                       | 53 |
| 7.3.2   | Efficacité, efficience et pérennité des réalisations .....                                                                | 54 |
| 8       | MISE EN OUEVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT PRECEDENT ET NOUVELLES RECOMMANDATIONS .....                                | 55 |
|         | CONCLUSION .....                                                                                                          | 60 |

## **LISTE DES TABLEAUX :**

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <u>TABLEAU 1</u> : LES CREDITS DE TRANSFERTS D'INVESTISSEMENTS AFFECTES ET NON AFFECTES OUVERTS AU TITRE DE LA GESTION 2013. .... | 8  |
| <u>TABLEAU 2</u> : NIVEAU D'EXECUTION FINANCIERE DES RESSOURCES DE TRANSFERTS.....                                                | 11 |
| <u>TABLEAU 3</u> : REPARTITION PAR SECTEUR ET PAR NATURE DES REALISATIONS SUR FINANCEMENT FADEC .....                             | 15 |
| <u>TABLEAU 4</u> : REPARTITION PAR NATURE DES REALISATIONS SUR FINANCEMENT FADEC .....                                            | 16 |
| <u>TABLEAU 5</u> : LISTE DES PROJETS INELIGIBLES.....                                                                             | 17 |
| <u>TABLEAU 6</u> : TENUE DES SESSIONS ORDINAIRES DU CC A BONNE DATE .....                                                         | 21 |
| <u>TABLEAU 7</u> : QUALITE DE LA COORDINATION DES SERVICES COMMUNAUX PAR LE SG.....                                               | 23 |
| <u>TABLEAU 8</u> : EXISTENCE JURIDIQUE ET FONCTIONNALITE DES COMMISSIONS PERMANENTES OBLIGATOIRES.....                            | 23 |
| <u>TABLEAU 9</u> : SITUATION DU RESPECT DES DELAIS D'ADOPTION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES DES COMMUNES.....                         | 24 |
| <u>TABLEAU 10</u> : EXISTENCE ET FONCTIONNALITE DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....                                 | 26 |
| <u>TABLEAU 11</u> : MODE DE PASSATION DES MARCHES ECHANTILLONNES.....                                                             | 27 |
| <u>TABLEAU 12</u> : COMPOSITION DE L'ECHANTILLON SELON LE TYPE DE TRANSFERT .....                                                 | 28 |
| <u>TABLEAU 13</u> : MODE DE PASSATION ET MONTANTS MOYENS DES MARCHES SELON LE TYPE DE FINANCEMENT .....                           | 30 |
| <u>TABLEAU 14</u> : DELAI MOYEN D'APPROBATION DES MARCHES PAR PREFECTURE .....                                                    | 35 |
| <u>TABLEAU 15</u> : NIVEAU DE DISPONIBILITE DES SITUATIONS PERIODIQUES ET ETATS DE SYNTHESE PRODUITS PAR L'ORDONNATEUR .....      | 42 |
| <u>TABLEAU 16</u> : CLASSEMENT ET ARCHIVAGE DES DOCUMENTS .....                                                                   | 47 |
| <u>TABLEAU 17</u> : NIVEAU DE DISPONIBILITE DES SITUATIONS PERIODIQUES ET ETATS DE SYNTHESE PRODUITS PAR LE COMPTABLE .....       | 48 |
| <u>TABLEAU 18</u> : SITUATION DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2012.....                               | 55 |
| <u>TABLEAU 19</u> : TABLEAU RECAPITULATIF DES <i>NOUVELLES</i> RECOMMANDATIONS DE 2013 .....                                      | 56 |

**LISTE DES FIGURES :**

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b><u>FIGURE 1:</u></b> SOURCES DES CREDITS DE TRANSFERTS OUVERTS PAR LES COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2013 .....                    | 10 |
| <b><u>FIGURE 2:</u></b> ETAT DE LA PREVISION DES REALISATIONS SUR FINANCEMENT FADEC DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNALE ..... | 13 |
| <b><u>FIGURE 3:</u></b> NIVEAU D'AVANCEMENT (ETAT D'EXECUTION) DES REALISATIONS PREVUES .....                                           | 14 |
| <b><u>FIGURE 4:</u></b> CONNAISSANCE PAR LE RP DES RESSOURCES TRANSFEREES ET COMPTABILISATION .....                                     | 42 |
| <b><u>FIGURE 5 :</u></b> EFFECTIVITE DE L'ARCHIVAGE .....                                                                               | 47 |
| <b><u>FIGURE 6:</u></b> FONCTIONNALITE DES LOGICIEL GBCO OU LCGB .....                                                                  | 48 |
| <b><u>FIGURE 7 :</u></b> MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS .....                                                                        | 55 |

## **LISTE DES SIGLES**

|           |                                                                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AC        | Autorité Contractante                                                                                                                 |
| ARMP      | Autorité de Régulation des Marchés Publics                                                                                            |
| BTR       | Bordereau de Transfert de Recettes                                                                                                    |
| CC        | Conseil Communal                                                                                                                      |
| CCMP      | Cellule de Contrôle des Marchés Publics                                                                                               |
| CMPDSP    | Code des Marchés Publics et des Délégations des Services Publics                                                                      |
| CONAFIL   | Commission Nationale des Finances Locales                                                                                             |
| CPMP      | Commission de Passation des Marchés Publics                                                                                           |
| C/SAF     | Chef Service des Affaires Financières                                                                                                 |
| C/ST      | Chef Service Technique                                                                                                                |
| C/SPDL    | Chef Service de la Planification et du Développement Local                                                                            |
| DAO       | Dossier d'Appel d'Offres                                                                                                              |
| DNCMP     | Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics                                                                                   |
| DGTCP     | Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique                                                                           |
| FADeC     | Fonds d'Appui au Développement des Communes                                                                                           |
| FENU      | Fonds des Nations Unies pour l'Équipement                                                                                             |
| FiLoc     | Finances Locales                                                                                                                      |
| IGAA      | Inspection Générale des Affaires Administratives                                                                                      |
| IGF       | Inspection Générale des Finances                                                                                                      |
| IGE       | Inspection Générale d'État                                                                                                            |
| KfW       | Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)                                                                     |
| MDGLAAT   | Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire                      |
| MEFPD     | Ministère de l'Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation                                                          |
| 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                                       |

## RESUME EXECUTIF

---

Le présent rapport présente les résultats de l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du FADeC au titre de la gestion 2013. Il est réalisé en application de l'article 11 du décret n° 2008-276 portant création du FADeC qui stipule que « les Communes et structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives ».

Comme les années précédentes, la mission d'audit s'est déroulée en quatre grandes phases :

- une phase préparatoire (janvier à août 2014) qui a connu l'élaboration/la mise à jour des outils de collecte de données et de vérification, du référentiel d'audit ainsi que des Termes de Référence. La fin de la phase a été marquée par la constitution de 23 commissions mixtes IGF/IGAA et un atelier de lancement des audits ;
- une phase des travaux de terrain (mi-août à début octobre) avec les investigations dans les 77 communes en raison de 3 à 4 communes par équipe ;
- une phase de rédaction des rapports (début octobre à fin décembre). Pendant cette phase, les rapports par communes ont été élaborés et acheminés aux Communes pour les contre-observations.
- La présente synthèse a été élaborée après exploitation des rapports par commune de même que des différents tableaux/outils remplis par les inspecteurs.

L'ensemble des rapports d'audit par commune a été disponible avant le 15 décembre 2014. A part quelques problèmes logistiques soulevés par les auditeurs pendant la phase terrain, la faible fiabilité des données fournies par les communes constitue, une fois de plus, le plus grand obstacle aux travaux des auditeurs.

### • Etat des transferts et de leur exécution

L'audit porte sur l'ensemble des crédits ouverts au titre des transferts d'investissement FADeC pour le compte de la gestion 2013, à savoir 41,23 Milliards F CFA. Ces crédits sont composés de 30,65 Milliards F CFA de nouvelles dotations et de 10,58 Milliards F CFA de reports de crédit de l'exercice 2012 sur 2013.

Le taux de mobilisation des ressources non affectées atteint 107% des annonces tandis qu'il est de 93 % pour les transferts affectés. Les nouvelles dotations affichent un accroissement de 42,12% par rapport à 2012.

Le montant relativement élevé des reports s'explique partiellement par les transferts parvenus aux communes courant novembre et décembre 2012, et que ces dernières n'auraient pas pu engager ou mettre en exécution. Il s'agit d'un montant de 5,5 Milliards F CFA.

Les taux d'engagement, de mandatement et de paiement des crédits ouverts s'établissent respectivement à 72,12%, 55,60% et 52,53%. Ces taux sont presque identiques à ceux de l'année 2012 si on tient compte du fait que la base de calcul en 2013 comporte les reports ; ce qui n'était pas le cas en 2012.

Le total des crédits non engagés en 2013 s'élève à 11,40 Milliards F CFA. Comme en 2012, ce niveau s'explique partiellement par une mise à disposition tardive des

ressources : les transferts effectués au dernier trimestre 2013 se chiffrent à 7,76 Mrd F CFA soit 68,05% des crédits non engagés.

Hormis ces cas, la célérité des transferts s'est améliorée : 90 % des communes ont reçu<sup>1</sup> la première tranche du FADeC non affecté dans les délais et la deuxième tranche même avant l'échéance. Quant au FADeC affecté, les retards moyens varient entre 30 et 86 jours selon les ministères ; la date normale de mise à dispositions étant le 15 avril de l'année auquel se rapportent les transferts.

- **Utilisation des ressources transférées**

Sur plus de 1.800 réalisations sur financement FADeC en cours en 2013, 1.311 ont été engagées au cours de l'année, les autres constituent la poursuite de réalisations entamées les années antérieures.

Les ressources transférées ont été prioritairement investies dans les secteurs de l'éducation (36 %), de l'administration locale (14%), des pistes rurales (10 %) des équipements marchands (9%), de l'urbanisme et de la santé (7 % chacun).

La quasi-totalité (99%) des réalisations entamées en 2013 ont été inscrits dans les budgets des communes. 78 % des réalisations ont été réceptionnées en 2013 et 22 % étaient en cours en fin d'année.

Les réalisations inéligibles (37 au total sur 1.311, soit 2,8 %) concernent notamment les dépenses d'entretien (FADeC non affecté), le non-respect de la destination des fonds (FADeC affecté) et les réalisations hors compétence communale (FADeC non affecté).

- **Respect des procédures de passation des marchés et d'exécution des commandes publiques**

Le respect des procédures a été vérifié sur la base d'un échantillon de 644 réalisations engagées en 2013, pour un montant de 14,75 Milliards F CFA.

Les vérifications ont révélé que les seuils de passation des marchés ainsi que le seuil de contrôle a priori sont généralement respectés. Des cas de fractionnement de marchés ont été observés dans quelques communes. Les 19 marchés gré à gré de l'échantillon sont pour la plupart irréguliers, du fait de l'absence d'un rapport précisant les motifs et de l'autorisation de l'organe de contrôle compétent.

Le respect des règles de publicité et d'information est encore très partiel : un tiers des communes seulement publie un avis général de passation des marchés. Les avis d'appel d'offres sont souvent publiés à l'échelle locale et l'information des soumissionnaires non retenus est plutôt l'exception.

La plupart des étapes de la procédure de passation des marchés est bouclée dans les délais prescrits, mais le délai entre la publication de l'avis d'appel d'offres et le dépôt des offres (Minimum 30 jours) n'est souvent pas respecté, tout comme le délai d'approbation par la tutelle (Maximum 15 jours). La notification définitive du marché au titulaire, dernière étape de la procédure, n'est pratiquement jamais effectuée. Les différents documents produits au cours de la procédure de passation des marchés sont pour la plupart conformes aux prescriptions, sauf les PV d'attribution provisoire qui présentent souvent des lacunes.

L'exécution des marchés, si elle est régulière dans l'ensemble, présente parfois des problèmes au niveau des pièces justificatives qui accompagnent les mandats. Un tiers seulement des communes recourt à une maîtrise d'œuvre ou, du moins, à des

---

<sup>1</sup> En considérant la date de mise à disposition du BTR auprès du RP comme date de disponibilité des ressources, ce qui n'est toujours le cas.

contrôleurs externes. Dans 11 communes, les réalisations 2013 n'ont pas connu de retards, dans les autres, les délais contractuels ont été dépassés pour au moins 1 projet. Dans une faible minorité de ces cas, les maires ont pris des mesures coercitives.

Le délai moyen de mandatement des dossiers vérifiés est de 16 jours, contre 7 jours prescrits par le Manuel des Procédures du FADeC. Le délai moyen des paiements s'établit à 11 jours. Avec une durée moyenne de 27 jours pour toute la procédure (phases administrative et comptable), la norme du code des marchés publics (60 jours) est remplie.

- **Qualité et fonctionnalité des infrastructures réalisées**

La visite d'environ 400 réalisations par les inspecteurs a révélé un bon niveau de fonctionnalité des infrastructures achevées. Seulement dans six communes, une infrastructure n'est pas fonctionnelle un an après sa réception provisoire.

Les malfaçons les plus fréquemment relevées par ces visites concernent les fissures, les affaissements de sol, le non respect des prescriptions techniques, l'écoulement des toitures et l'infiltration d'eau dans les dalles.

Le marquage des réalisations n'est pas encore la règle.

- **Fonctionnement organisationnel et administratif communal**

Au cours de l'année 2013, 73 communes soit 95% ont tenu les quatre sessions ordinaires obligatoires. Ce chiffre est en augmentation par rapport à 2012 (83%). Les budgets primitifs tout comme les collectifs budgétaires ont été adoptés et approuvés dans les délais légaux dans l'ensemble des communes. Les commissions permanentes du conseil communal ne sont pas fonctionnelles dans de nombreuses communes. Pour l'ensemble des 77 communes, le nombre de réunions tenues et sanctionnées par un PV atteint 71 pour la Commission des affaires économiques et financières, 89 pour la Commission des affaires domaniales et environnementales et 60 pour la Commission des affaires sociales et culturelles.

Les maires soumettent de plus en plus les comptes rendus écrits de leurs activités lors des sessions ordinaires. Ils sont 48 à avoir soumis au moins 2 rapports écrits en 2013 dont 19 qui ont élaboré et soumis régulièrement un rapport à chaque session ordinaire du conseil communal comme exigées par les lois de la décentralisation.

La coordination des services communaux par le Secrétaire Général est jugée satisfaisante dans 90 % des communes.

Concernant l'accès à l'information sur les affaires communales, on retient que 76 mairies disposent d'un tableau d'affichage, que les décisions récentes du Conseil Communal sont affichées dans 61 Mairies, que le compte administratif et le budget sont accessibles au public dans 49 Mairies et que dans 59 communes, les Maires ont tenu au moins une séance publique de reddition de comptes en 2013.

Les différents organes de passation des marchés ont été créés et sont fonctionnels dans des proportions dépassant les 85 %. Seul le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics n'est pas fonctionnel dans plus d'un tiers des communes.

- **Gestion financière et comptable des ressources transférées**

Seulement 33 % des ordonnateurs tiennent correctement tous les registres prescrits (registres des engagements, des mandats, du patrimoine et auxiliaire FADeC). Dans les autres communes, au moins un registre n'est pas bien tenu. L'élaboration des situations périodiques sur l'état d'exécution des projets et du FADeC en particulier

reste partielle avec une dégradation de la note par rapport à 2012 (35,90% en 2013 contre 39% en 2012).

Les comptables, bien qu'ils soient dans leur majorité bien informés sur les ressources transférées, n'informent pas toujours par écrit les maires de la disponibilité des ressources ; 30 % parmi eux ne produisent pas copie des BTR à l'ordonnateur. Le registre auxiliaire FADeC est ouvert et à jour dans la moitié des Recettes-Perceptions ; trois quart parmi elles tiennent à jour le registre des mandats. La qualité de l'archivage (toujours manuel) a été jugée passable dans la moitié des RP et assez bien ou bien dans l'autre moitié. Le manque d'armoires de rangement et de salles d'archives conduit à une situation critique dans aux moins 17 Recettes-Perceptions.

## **Conclusion**

Au terme de leurs travaux, les auditeurs concluent au regard du fonctionnement de l'administration communale et du contrôle interne mis en place, que, malgré quelques réserves mineures, les communes donnent l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer à bénéficier des transferts au titre du FADeC.

## 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). Courant août 2014, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a mis sur pied vingt trois (23) commissions mixtes composées des Inspecteurs des Affaires Administratives et des Inspecteurs des Finances pour réaliser l'audit de la gestion des ressources du FADeC transférées aux Communes du Bénin au titre de l'exercice budgétaire 2013 ; ceci en application de l'article 11 du décret ci-dessus qui stipule que « les Communes et structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives ».

### **Déroulement de la mission et démarche méthodologique**

La mission d'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du FADeC par les 77 Communes au titre de la gestion 2013 s'est déroulée en trois grandes phases, à savoir :

#### **1. une phase préparatoire qui a duré de janvier à août 2014 comprenant :**

- l'élaboration de nouveaux tableaux de collecte de données eu égard aux difficultés rencontrées en 2012 et leur transmission à l'avance aux Communes (janvier 2014) ;
- la tenue par la CONAFIL dans les douze départements de missions de sensibilisation des acteurs locaux de la chaîne de dépenses FADeC sur le remplissage des tableaux et la préparation des missions d'audit FADeC
- des échanges techniques au sein du groupe de référence (IGF/IGAA/ SP CONAFIL) pour l'actualisation des termes de référence (TDR) et du cahier des charges de la mission ;
- la vérification des données transmises par les Communes. Ces données de base permettent aux équipes de (i) disposer d'informations de base susceptibles d'être utilisées pour l'établissement de pistes d'audit et la préparation des investigations de terrain; (ii) confronter les premières données d'analyses de la situation de la Commune aux réalités de terrain notamment en ce qui concerne les points critiques de la mission ;
- l'information des Communes via les Préfectures et des Recettes-Perceptions sur la date de passage des Inspecteurs et les documents à apprêter pour le bon déroulement de la mission d'audit ;
- la validation des outils méthodologiques de vérification et d'investigation et du dispositif logistique au cours d'une retraite des inspecteurs impliqués dans la tenue de l'audit et du SP de la CONAFIL.

## **2. une phase de terrain marquée par les investigations** dans les 77 Communes du Bénin d'une durée de neuf (09) jours par Commune.

Les travaux d'investigations dans chaque Commune ont porté sur un échantillon de dix (10) réalisations de 2013, prenant en compte aussi bien le FADeC non affecté<sup>2</sup> que le FADeC affecté des ministères sectoriels. Dans les Communes ayant fait moins de dix réalisations au titre de l'année 2013, les investigations ont porté sur l'ensemble des opérations.

Généralement, les infrastructures visitées pour le contrôle physique font partie de cet échantillon.

La phase des travaux de terrain a pris fin début octobre 2014.

## **3. une phase de rédaction des rapports avec :**

- un atelier technique de débriefing tenu le 07 octobre 2014 à Cotonou qui a permis la mise en commun des premiers résultats de la phase de terrain, de partager les difficultés, de repréciser certains aspects du référentiel du rapport et de convenir du planning actualisé pour la remise des rapports et la suite du processus ;
- la poursuite de la rédaction des rapports d'audit avec la prise en compte des contre-observations des Communes, en vertu du respect du principe du contradictoire;
- la rédaction du rapport de synthèse nationale de l'audit du FADeC 2013 par une équipe conjointe IGF/IGAA (du 2 au 31 décembre 2014).

Il convient de souligner que les 77 rapports ont pu être disponibles avant le 15 décembre 2014. Ce qui représente une amélioration significative par rapport aux audits du FADeC 2012 pour lesquels seulement 52 rapports ont pu être exploités pour la synthèse nationale.

## **DIFFICULTES RENCONTREES**

La phase de terrain a été menée dans un contexte caractérisé par :

- les difficultés des Communes à fournir à temps les données d'utilisation et de gestion du FADeC dont le traitement préalable permettrait de mieux préparer les travaux de terrain. Malgré la sensibilisation de tous les acteurs locaux de la chaîne de dépenses FADeC et la transmission des tableaux à renseigner plus de deux mois à l'avance, plusieurs Communes n'avaient pas encore fourni de données fiables au démarrage des travaux de terrain. Cette situation explique les difficultés des équipes d'auditeurs;
- la difficulté de rencontrer certains acteurs clés dans certaines Communes pour des raisons de missions, de formations<sup>3</sup>, etc. ;
- les difficultés spécifiques au niveau de certains postes comptables liées notamment à la non-disponibilité de certaines pièces justificatives relatives aux dépenses FADeC.

Les sources d'informations sur lesquelles sont basés les constats du présent rapport sont :

- Les rapports d'audit des Communes et les outils de vérification remplis par les inspecteurs ;

---

<sup>2</sup> Y compris les transferts du PSDCC aux Communes

<sup>3</sup> Formation des cadres des Communes au niveau du CEFAL en grande partie.

- Les tableaux de suivi des réalisations 2013 fournis par la Commune et vérifiés par la CONAFIL d'une part et les inspecteurs d'autre part ;
- Les tableaux synoptiques des résultats par principaux domaines abordés dans les rapports d'audit établis pour l'ensemble des Communes ;
- Les données du SP de la CONAFIL et de la DGTCP concernant respectivement les montants annoncés et ceux transférés aux Communes par source.

La présente synthèse porte sur la situation nationale de la gestion et de l'utilisation des dotations du FADeC au titre de l'exercice 2013 et s'articule autour des grands points ci-après :

- 1. ETAT DES TRANSFERTS ET DE L'EXECUTION**
- 2. ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE**
- 3. FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL**
- 4. CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES**
- 5. GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES ET NIVEAU D'EXECUTION**
- 6. QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES**
- 7. OPINIONS DES AUDITEURS**
- 8. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT PRECEDENT ET NOUVELLES RECOMMANDATIONS**

Ce rapport met en exergue les Communes concernées par certaines observations en indiquant avec exhaustivité en cas de besoin les points de dysfonctionnement ou de performance.

## 1 ETAT DES TRANSFERTS ET DE L'EXECUTION

---

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

L'audit des ressources porte sur l'ensemble des crédits ouverts au titre des transferts d'investissement pour le compte de la gestion 2013. Ces crédits ouverts comportent les nouvelles dotations transférées aux Communes en 2013 et des reports de crédits de l'exercice clos (année 2012) sur la gestion 2013.

Le tableau ci-après présente la situation des transferts d'investissement ouverts par les Communes au titre de la gestion 2013 et sur lesquels ont porté les investigations.

**Tableau 1:** Les crédits de transferts d'investissements affectés et non affectés ouverts au titre de la gestion 2013.

Au regard des données du terrain issues des tableaux de suivi renseignés par les Communes et des données nationales (basées sur le rapport annuel 2013 de la CONAFIL, le relevé du compte FADeC à fin décembre 2013, les décisions de transferts et les mandats déposés à la DGTCP) il a été noté au démarrage des travaux d'audit que les Communes n'ont pas une bonne maîtrise des informations sur les crédits qui sont mis à leur disposition. Ce que montre l'écart entre les données des Communes et celles au niveau national. De ce fait, les données des Communes sont peu fiables.

Les Communes qui ne connaissent pas de manière exacte les transferts qui leur seront faits au cours de l'année auront du mal à faire une programmation réaliste en début d'année. Cette non-maîtrise s'exprime par les écarts observés entre les colonnes « dotations annoncées » aux niveaux des Communes et de la CONAFIL.

L'audit a porté sur un montant total de 41.234.965.850 F CFA dont 30.654.053.011 F CFA de nouvelles dotations et 10.580.912.839 F CFA de reports de crédits. Ce dernier montant ne peut pas être établi avec certitude car les reports de crédit communiqués par les Communes n'ont pas pu être confirmés pour l'ensemble d'entre elles.

| DESIGNATIONS                                       | Informations collectées auprès des Communes |                         | Informations de la CONAFIL    |                         |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|
|                                                    | DOTATIONS ANNONCEES POUR 2013               | CREDITS OUVERTS EN 2013 | DOTATIONS ANNONCEES POUR 2013 | CREDITS OUVERTS EN 2013 |
| <b>REPORTS DE CREDITS</b>                          |                                             | <b>10 580 912 839</b>   |                               |                         |
| <b>NOUVELLES DOTATIONS TRANSFERRES</b>             | <b>28 458 853 000</b>                       | <b>27 391 480 588</b>   | <b>29 565 680 331</b>         | <b>30 564 053 011</b>   |
| <b>TRANSFERTS NON AFFECTES</b>                     |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC non affecté (Investissement)                 | 14 611 290 256                              | 14 840 837 737          | 15 214 714 196                | 15 238 396 011          |
| FADeC non affecté (DIC)                            | 198 000 000                                 | 210 299 213             | 231 000 000                   | 231 000 000             |
| FADeC non affecté (PSDCC-Commune)                  | 1 652 416 226                               | 1 661 777 265           | 1 800 000 000                 | 1 800 000 000           |
| FADeC non affecté (PSDCC-Communautés)              | 3 203 889 664                               | 2 820 000 000           | 3 080 000 000                 | 4 620 000 000           |
| FADeC non affecté (PMIL)                           | 975 936 051                                 | 937 474 319             | 1 400 000 000                 | 1 400 000 000           |
| <b>SOUS-TOTAL 1</b>                                | <b>20 641 532 197</b>                       | <b>20 470 388 534</b>   | <b>21 725 714 196</b>         | <b>23 289 396 011</b>   |
| <b>TRANSFERTS AFFECTES</b>                         |                                             |                         |                               |                         |
| <b>MEMP</b>                                        |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté (Budget National)                    | 3 312 501 756                               | 4 223 350 438           | 4 495 000 000                 | 4 261 932 000           |
| FADeC affecté (FTI-FCB)                            | 1 086 486 000                               | 230 000 000             | 855 800 000                   | 855 800 000             |
| <b>MS</b>                                          |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté (Budget National)                    | 1 017 633 990                               | 1 059 569 680           | 990 000 000                   | 990 000 000             |
| FADeC affecté (PPEA)                               | 646 480 300                                 | 589 660 320             | -                             | 543 000 000             |
| <b>MERMPEDER</b>                                   |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté (Budget National)                    | 11 126 500                                  | -                       | -                             | -                       |
| FADeC affecté (PPEA)                               | 515 343 700                                 | 513 349 775             | 513 349 775                   | 698 925 000             |
| <b>MAEP</b>                                        |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté (Budget National)                    | 22 619 615                                  | -                       | -                             | -                       |
| FADeC affecté (FAIA)                               | 594 263 047                                 | 62 041 604              | 970 816 360                   | -                       |
| <b>MESFTP-RIJ</b>                                  |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté MESFTP-RIJ (BN)                      | 29 000 000                                  | 5 000 000               | 15 000 000                    | 15 000 000              |
| <b>Environ. et Chang. Climatique</b>               |                                             |                         |                               |                         |
| FADeC affecté Environ. et Chang. Climatique (PNUD) | 69 286 920                                  | -                       | -                             | -                       |
| <b>SOUS-TOTAL 2</b>                                | <b>7 304 741 828</b>                        | <b>6 682 971 817</b>    | <b>7 839 966 135</b>          | <b>7 274 657 000</b>    |
| <b>AUTRES TRANSFERTS</b>                           |                                             |                         |                               |                         |
| Autres transferts                                  | 512 578 975                                 | 238 120 237             | -                             | -                       |
| <b>SOUS-TOTAL 3</b>                                | <b>512 578 975</b>                          | <b>238 120 237</b>      | <b>-</b>                      | <b>-</b>                |
| <b>TOTAL TRANSFERTS 2013</b>                       | <b>28 458 853 000</b>                       | <b>37 972 393 427</b>   | <b>29 565 680 331</b>         | <b>30 654 053 011</b>   |

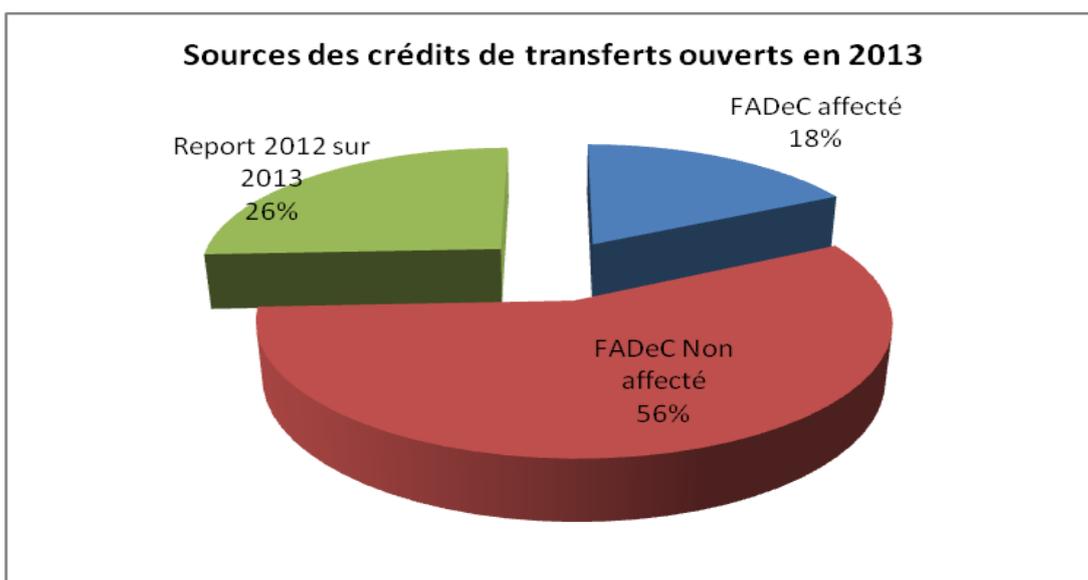
*Sources : Données collectées sur le terrain, données du Relevé du compte FADeC 2013, décisions de transferts affectés 2013 et copie des bordereaux d'envoi des mandats à la DGTCP.*

### ❖ Nouvelles dotations transférées au titre de l'année 2013

Au cours de la gestion 2013, les Communes ont reçu de nouvelles dotations de transfert qui s'élèvent à un montant de 30.654.053.011 F CFA contre une annonce de 29 565 680 331 F CFA, soit 103,36% de taux de réalisation des transferts d'investissements de 2013.

Ces crédits de transferts ouverts en 2013 par source de financement se présentent comme l'indique le graphique ci-dessous.

**Figure 1:** Sources des crédits de transferts ouverts par les Communes au titre de la gestion 2013



*Source : Données sur les transferts de 2013 (relevé Aster, décisions des transferts de 2013, données des Communes sur les reports)*

Le niveau de mobilisation des nouvelles dotations de transferts non affectés au titre de la gestion 2013 est de 107% par rapport aux prévisions et celui des transferts affectés est de 93%.

Le dépassement des réalisations au niveau des transferts non affecté provient essentiellement du PSDCC qui contrairement à l'annonce de 3.080.000.000 pour les transferts communautaires a mis en place un montant de 4.620.000.000 F CFA.

Quant aux transferts affectés des ministères sectoriels, le taux de transfert de 93% s'explique essentiellement par le non transfert de la totalité des ressources prévues par le MEMP.

Ce niveau de mobilisation des ressources est satisfaisant.

Comparées aux ressources mises à disposition en 2012 soit 21 500 434 908 FCFA, on constate un accroissement des nouvelles dotations de 42,12%.

### ❖ Les Reports de crédits de l'exercice 2012 sur la gestion 2013.

Le montant total des crédits reportés sur la gestion 2013 par les Communes s'élève à 10 580 912 839 F CFA. Il convient de mentionner que ces reports prennent en compte les crédits non mandatés et non engagés.

Les reports varient de 653.665.997 FCFA (Cotonou) et -113 701 664 FCFA (Pèrèrè).

Le montant élevé de report s'explique partiellement par les transferts parvenus aux Communes courant novembre et décembre 2012, et que ces dernières n'auraient pas pu engager ou mettre en exécution. Il s'agit d'un montant de 5.519.708.483 F CFA composé de :

- la troisième tranche du FADeC non affecté investissement d'un montant total de 3.624.708.483 F CFA envoyé les 15 et 29 novembre 2012 ;
- le PMIL d'un montant de 1.895.000.000 F CFA envoyé le 18 décembre 2012.

## 1.2 NIVEAU DE CONSOMMATION DES RESSOURCES

Le niveau de consommation des crédits a été apprécié à travers les taux moyens d'engagement, de mandatement et de paiement/décaissement.

**Tableau 2:** Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

|                         | Crédits ouverts | Engagements    | Mandatements   | Paiements      |
|-------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Montants*</b>        | 41.234.965.850  | 29.739.581.316 | 22.925.974.972 | 21.658.710.023 |
| <b>Taux d'exécution</b> | -               | 72,12%         | 55,60%         | 52,53%         |

\* Les montants des exécutions ont été extrapolés sur la base des taux d'exécutions renseignés par 74 Communes

Source : Etabli par la CONAFIL sur la base des informations fournies par les Communes

Il convient de souligner que si ces taux d'exécution paraissent moins élevés qu'en 2012 où ils étaient respectivement de 89%, 69% et 69%, c'est parce que la base de calcul 2013 tient compte des reports de crédits, ce qui n'était pas le cas en 2012.

Ramené seulement aux transferts effectués en 2013 (sans les reports), ces taux d'exécutions sont pratiquement les mêmes qu'en 2012.

### • En ce qui concerne l'engagement des crédits

Le taux d'engagement des crédits de transfert ouverts par les Communes est de 72,12%. Au nombre des Communes qui ont engagé au-delà des ressources disponibles, nous avons entre autres la Commune d'Avrankou (128,46%), de Banikoara (128,46%), de Bantè (128,46%), de N'dali (114,88%) et de Sakété (113,46%). Cette situation indique donc qu'il reste un effort important à fournir en matière de la tenue de la comptabilité administrative (comptabilité des engagements).

Les Communes qui ont engagé moins de la moitié des crédits ouverts sont : Abomey-Calavi (23,43%), Porto-Novo (30,88%), Kétou (31,06%), Akpro-Missérétié (31,66%), Nikki (35,69%), Lalo (36,40%), Tori-Bossito (40,46%), Covè (41,08%), Boukombé (41,09%), Tanguiéta (41,41%). Les raisons justificatives de cette faible consommation des ressources sont liées essentiellement soit :

- aux tracasseries administratives au niveau de certaines autorités de tutelle pour l'approbation de budgets, des marchés ... ;
- aux blocages au niveau de certains conseils communaux ;
- à la thésaurisation par certaines Communes pour faire des investissements plus importants

- aux retards dans les procédures de passation des marchés.

- **En ce qui concerne le mandatement des crédits**

Le taux de mandatement est de 55,60% des crédits ouverts ou 77,08% des crédits engagés. Ce dernier taux traduit une certaine célérité dans les exécutions une fois que les marchés sont conclus.

Le montant des engagements non encore mandatés s'élève à 6.815.893.175 FCFA soit 22, 92% des crédits engagés.

- **En ce qui concerne les paiements**

Le taux moyen de paiement est de 52,53% des crédits ouverts ou 94,47% des crédits mandatés. Ce dernier taux traduit une certaine synchronisation entre la présentation des factures et leur paiement par les comptables.

- **En ce qui concerne les reports de crédits**

Le total des reports de 2013 sur 2014 des crédits non engagés s'élève à 11.403.913.936 F CFA.

Ce niveau élevé s'explique par le fait que certains transferts accusent du retard. A titre d'illustration, on peut indiquer que pour le compte de l'année 2013, les transferts effectués au dernier trimestre de l'année s'élèvent à 7.760.000.000 FCFA soit 68,05% du report total des crédits non engagés. Il s'agit de :

- PMIL 2013 d'un montant de 1.400.000.000 FCFA envoyé le 27/12/2013 ;
- PSDCC communautés d'un montant de 4.560.000.000 FCFA envoyé le 24/12/2013 ;
- PSDCC Communes d'un montant de 1.800.000.000 FCFA envoyé le 23/10/2013.

Au nombre des Communes qui ont les reports de 2013 les plus élevés, on peut citer Porto-Novo (856.964.663F), Abomey-Calavi (650.727.078 F), Nikki (512.448.232F), Akpro-Missérété (425.581.039F) et Kétou (404.032.355F). La Commune d'Athiémé affiche le montant de report positif le plus bas (15.519.462 F CFA). Cependant, il importe de souligner que 10 Communes affichent un report négatif. Ce qui signifie qu'elles ont un niveau d'engagement au-delà des ressources disponibles au titre de la gestion. Il s'agit des Communes de N'Dali, Pèrèrè, Banikoara, Boukombé, Pèhunco, Toffo, Adja-Ouèrè, Pobè, Sakété et Lokossa.

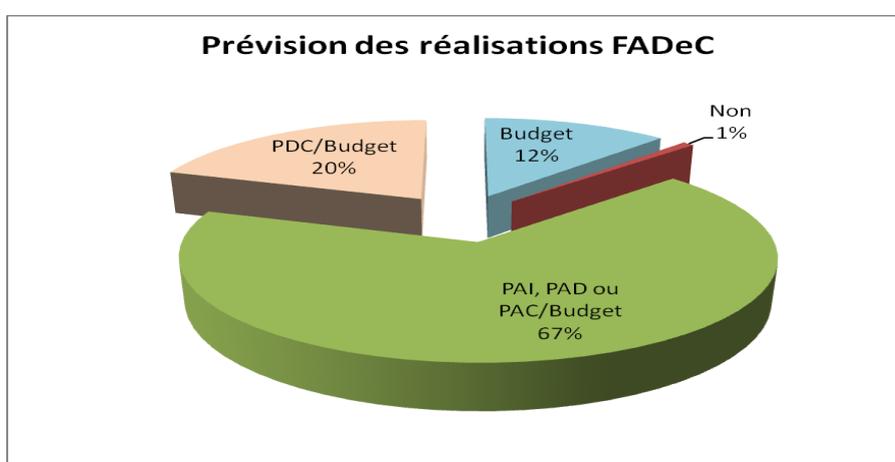
## 2 ETAT DE LA PLANIFICATION COMMUNALE

### 2.1 ETAT DES RÉALISATIONS ET DE LEUR PRÉVISION DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE

Au titre de l'année 2013, 95,92% des Communes disposent de Plan Annuel d'Investissements et de Plan de Développement Communal.

L'inscription budgétaire des projets sur financement FADeC est la règle. Au titre de la gestion 2013, la situation de l'état de la programmation/planification se présente comme l'indique le graphique ci-dessous :

**Figure 2:** Etat de la prévision des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale



Sources : Réalisé par CONAFIL à partir des données fournies par les Communes

Sur les 1027 réalisations sur lesquelles les renseignements sont fournis<sup>4</sup>,

- 1019 réalisations soit 99% sont au moins prévues au budget ;
- 08 réalisations soit 1% ne sont prévues dans aucun document de planification communale. Ces huit réalisations ne concernent que la Commune de Gogounou.

Cette situation s'est améliorée par rapport à l'année 2012 où 8 Communes avaient réalisé 22 projets non inscrits au budget.

La réalisation de projets non prévus au budget des Communes et dans aucun document de planification n'est pas de nature à faciliter l'évaluation des objectifs fixés dans les PDC et les Plans Annuels de Développement ou d'Investissement et est contraire aux dispositions de la loi et du Manuel de procédures du FADeC.

#### • Respect du principe de la maîtrise d'ouvrage communale

Les Communes exercent en général la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des projets financés sur le FADeC.

Cependant, il y a des exceptions à la règle au niveau des transferts affectés de certains ministères sectoriels. Cette situation avait été déjà relevée lors des audits des années antérieures (2010/2011 et 2012).

<sup>4</sup> Sur les 1311 réalisations, 284 n'étaient pas renseignées

C'est le cas par exemple du :

- Ministère de la Santé dont les services déconcentrés prennent en charge les procédures de passation des marchés ;
- Ministère en charge de l'Energie et de l'Eau avec la réalisation de certaines infrastructures jugées de grande complexité par les services du Ministère.
- Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire avec la mise en œuvre de l'initiative de Dogbo qui prescrit d'office la cotation comme mode de passation des marchés même au-delà du seuil prescrit par le code des marchés publics en vigueur.

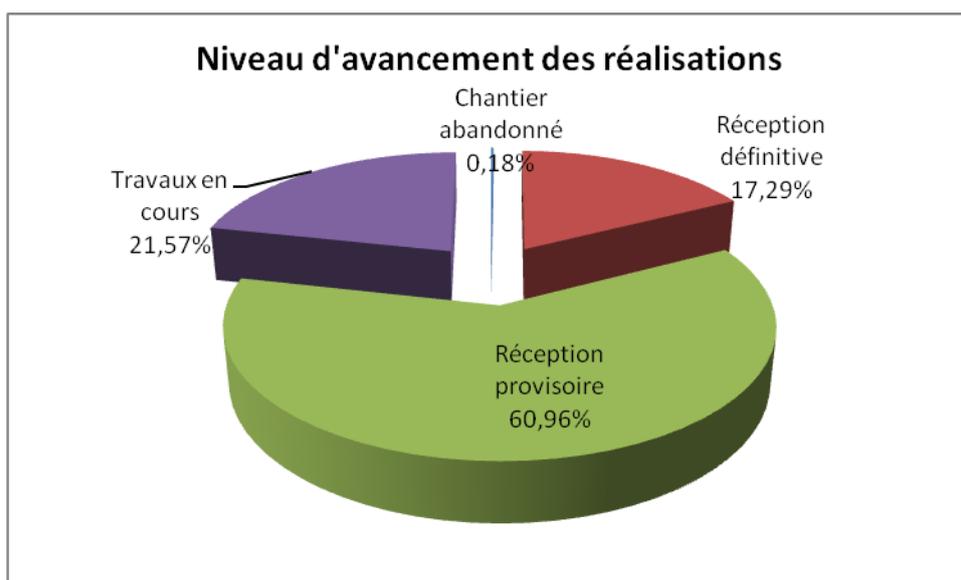
Dans tous ces cas, les ressources sont transférées aux Communes.

#### • Niveau d'avancement (état d'exécution) des réalisations prévues

Pour la gestion 2013, plus de deux tiers des réalisations engagées sont réceptionnées.

Le tableau suivant, établi sur la base des réalisations échantillonnées, donne le détail.

**Figure 3:** Niveau d'avancement (état d'exécution) des réalisations prévues



Source : Traitement des données de l'échantillon.

Sur les 562 réalisations sur lesquelles les renseignements sont fournis<sup>5</sup>,

- 440 réalisations soit 78,29% sont réceptionnées ;
- 121 réalisations soit 21,53% sont en cours d'exécution et
- 1 projet abandonné soit 0,18%.

A l'analyse de ces informations, il ressort que le rythme de mise en œuvre des réalisations sur financement FADeC reste soutenu. En 2012, les taux étaient pratiquement identiques avec respectivement 78% des réalisations réceptionnées, 21% en cours et 1% abandonnées.

<sup>5</sup> Sur les 644 réalisations, 84 n'étaient pas renseignées

## • Répartition par secteur et par nature des réalisations sur financement FADeC

### ✓ Réalisations par secteur pour 2013

En 2013, les Communes ont réalisé des infrastructures dans seize secteurs aux fins de répondre aux besoins des populations. Au total, 1311 réalisations ont été initiées et/ou achevées sur financement FADeC, tous transferts confondus. Les ressources ont été investies prioritairement dans les secteurs de l'éducation (36%), de l'administration locale (14%), des pistes rurales et équipements marchands (9% chacun) et enfin la santé (7%).

**Tableau 3 :** Répartition par secteur et par nature des réalisations sur financement FADeC

| Secteurs                                | Nombre      | % par rapport au nombre | Montant               | % par rapport au montant |
|-----------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Educ. mat. & primaire                   | 452         | 34,48%                  | 6 147 617 685         | 35,89%                   |
| Administration Locale                   | 212         | 16,17%                  | 2 367 260 582         | 13,82%                   |
| Pistes rurales                          | 102         | 7,78%                   | 1 636 333 256         | 9,55%                    |
| Equipements marchands                   | 98          | 7,48%                   | 1 598 905 602         | 9,33%                    |
| Urban. & aménagement                    | 49          | 3,74%                   | 1 168 604 362         | 6,82%                    |
| Santé                                   | 66          | 5,03%                   | 1 153 536 045         | 6,73%                    |
| Eau potable & Energie                   | 82          | 6,25%                   | 824 401 935           | 4,81%                    |
| Voirie urbaine                          | 47          | 3,59%                   | 787 526 561           | 4,60%                    |
| Hygiène, assain. de base                | 87          | 6,64%                   | 568 759 631           | 3,32%                    |
| Jeunesse et Sport                       | 15          | 1,14%                   | 295 411 341           | 1,72%                    |
| Autres (protection sociale)             | 45          | 3,43%                   | 232 109 089           | 1,35%                    |
| Culture et loisirs                      | 19          | 1,45%                   | 186 569 762           | 1,09%                    |
| Communic. & NTIC                        | 15          | 1,14%                   | 58 811 953            | 0,34%                    |
| Agric., élev. et pêche & Dévelop. rural | 8           | 0,61%                   | 41 930 414            | 0,24%                    |
| Environn., changement climat.           | 9           | 0,69%                   | 40 330 533            | 0,24%                    |
| Educ.sec.techn & profess.               | 5           | 0,38%                   | 22 219 722            | 0,13%                    |
| <b>Total général</b>                    | <b>1311</b> |                         | <b>17 130 328 473</b> |                          |

Source : Traitement des données fournies par les Communes.

Cet ordre de priorité n'a pas changé par rapport à 2012 où les quatre secteurs sus mentionnées venaient en tête avec respectivement éducation 30%, administration locale 18%, piste rurale 12% et équipements marchands 12%.

Le poids élevé qu'occupe le secteur de l'éducation s'explique non seulement par l'importance du transfert du MEMP mais aussi par une forte réalisation des écoles primaires sur le FADeC non affecté.

En ce qui concerne le FADeC non affecté seul, il importe de préciser que les priorités des Communes ont porté sur les secteurs de l'éducation (24,6%), de l'urbanisme et aménagement (20,8%) et l'administration locale (15,5%).

Les secteurs faiblement pris en compte concernent la jeunesse et les sports, les protections sociales, les communications, le développement rural, l'hygiène et l'assainissement de base, l'Environnement et changement climatique.

✓ **Réalisations par nature pour 2013**

Au cours de la gestion 2013, les interventions des Communes ont porté prioritairement sur les constructions (45,47%) et les aménagements, réhabilitations/réfections (29,04%).

Le détail se présente dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 4:** Répartition par nature des réalisations sur financement FADeC

| NATURE                                | Nombre      | % par rapport au nombre | Montant               | % par rapport au montant |
|---------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Construction                          | 515         | 39,28%                  | 7 782 736 749         | 45,47%                   |
| Equipement                            | 224         | 17,09%                  | 1 084 071 410         | 6,33%                    |
| Aménagement, Réhabilitation/réfection | 192         | 14,65%                  | 4 970 226 801         | 29,04%                   |
| Construction et équipement            | 97          | 7,40%                   | 1 744 987 744         | 10,19%                   |
| autres fonctionnements                | 86          | 6,56%                   | 337 862 681           | 1,97%                    |
| Suivi / contrôles                     | 85          | 6,48%                   | 76 509 194            | 0,45%                    |
| Entretien courant (fonctionnement)    | 74          | 5,64%                   | 914 008 269           | 5,34%                    |
| Etudes                                | 38          | 2,90%                   | 207 016 902           | 1,21%                    |
| <b>Total général</b>                  | <b>1311</b> |                         | <b>17 117 419 750</b> |                          |

Source : Traitement des données fournies par les Communes.

**2.2 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES AU FADEC NON AFFECTE ET AFFECTE**

L'examen des projets financés sur FADeC fait ressortir que sur 1311 réalisations effectuées sur l'ensemble du territoire, au moins 84 réalisations (dont 76 relevant des Communes et 8 hors compétence communale) sont inéligibles, soit un taux d'inéligibilité de 6,4 % par rapport à l'effectif total des réalisations. Par rapport aux statistiques de 2012 qui donnent un taux de 6,6%, on note une stagnation.

Ces réalisations inéligibles peuvent être regroupés en six catégories dont la prépondérance revient aux dépenses d'entretien et de fonctionnement (64 soit 76% de l'effectif). Viennent ensuite :

**Tableau 5:** Liste des projets inéligibles

| N° | Nombre | Source                                                                | Exemples Réalisations                                                                                                                                                              | Communes concernées | Montant   |  |
|----|--------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------|--|
| 1  | 1      | <b>VEHICULES UTILITAIRES</b>                                          |                                                                                                                                                                                    |                     |           |  |
|    | 1      | FADeC non affecté (Investissement)                                    | Acquisition d'un véhicule d'occasion Pick-up de marque "PEUGEOT" type 504 au profit de la MAIRIE de Pobè                                                                           | POBE                | 8 847 640 |  |
| 2  | 4      | <b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (sans entretien courant des pistes)</b> |                                                                                                                                                                                    |                     |           |  |
|    | 1      | FADeC non affecté                                                     | Paiement facture N°595/13/SBEE/DRM-C/SGRE relative à l'alimentation en énergie électrique de la devanture de la MAIRIE de Djakotomey financé sur le fonds FADEC non affecté 2012   | DJAKOTOMEY          | 2 862 423 |  |
|    | 1      | FADeC non affecté                                                     | Allocation de frais d'entretien aux membres de la délégation communale de constat de l'état d'avancement des chantiers de la Commune (Décision N°1E/0096/SG-SAFE/SA du 04/04/2013) | AKPRO-MISSERETE     |           |  |
|    | 1      | FADeC non affecté (DIC) 2013                                          | Organisation de l'étude (voyage) à Dassa et à Klouékanmè pour l'accroissement des ressources propres de la Commune de Bopa                                                         | BOPA                | 2 395 000 |  |
|    | 1      | FADeC non affecté                                                     | Entretien de lieux publics (dégagement de dépotoir sauvage à Chabi-couma)                                                                                                          | KOUANDE             | 3 000 000 |  |
|    | 6      | <b>NON-RESPECT DE LA DESTINATION</b>                                  |                                                                                                                                                                                    |                     |           |  |
|    | 3      | FADeC affecté MEMP (entretien et réparation)                          | Formation des enseignants sur l'utilisation des matériels didactiques                                                                                                              | GRAND-POPO          | 1 280 000 |  |
|    |        | FADeC affecté MEMP (entretien et réparation)                          | Formation des enseignants à l'utilisation du matériel didactiques                                                                                                                  |                     | 2 831 838 |  |
|    |        | FADeC affecté MEMP (entretien et réparation)                          | Acquisition de matériels didactiques pour les écoles primaires de la Commune                                                                                                       |                     | 3 245 000 |  |

Synthèse Nationale de l'Audit de la gestion des ressources du FADeC 2013

|  |          |                                                      |                                                                                                                                                   |          |             |
|--|----------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|
|  |          | FADeC affecté<br>MEMP (entretien et<br>réparation)   | Achat de matériels didactiques au profit des EPP de Bopa (BC 40 du<br>16/05/2013)                                                                 |          | 5 929 500   |
|  | 3        | FADeC affecté<br>MEMP (entretien et<br>réparation)   | Fabrication de 50 tables bancs au profit des EPP de Bopa (BC n°54 du<br>26/08/2013) <sup>6</sup>                                                  | BOPA     | 1 534 000   |
|  |          | FADeC affecté<br>MEMP (entretien et<br>réparation)   | Fabrication des bureaux et chaises au profit des des EPP de Bopa (BC 55 du<br>26/08/2013)                                                         |          | 323 320     |
|  | <b>1</b> | <b>INVESTISSEMENT A CARACTERE PRIVE</b>              |                                                                                                                                                   |          |             |
|  | 1        | FADeC non affecté                                    | Acquisition de deux parcelles à Abomey-Calavi pour le compte de la MAIRIE de<br>Bopa au profit des étudiants ressortissants de la Commune de Bopa | BOPA     | 9 000 000   |
|  | <b>8</b> | <b>DÉPENSES HORS DOMAINE DE COMPÉTENCE COMMUNALE</b> |                                                                                                                                                   |          |             |
|  | 1        | FADeC non affecté                                    | Réhabilitation de bâtiments devant servir de logement aux militaires du poste<br>avancé de la Gendarmerie à DAME                                  | DANGBO   |             |
|  | 4        | FADeC non affecté<br>investissent                    | Achèvement d'un laboratoire au CEG Aguégoués                                                                                                      | AGUEGUES | 10 000 000  |
|  |          | FADeC non affecté                                    | Achèvement d'un module de trois salles de classe au CEG Avagbodji                                                                                 |          | 9 000 000   |
|  |          | FADeC non affecté                                    | Achèvement d'un module de trois salles de classe au CEG Zoungamè                                                                                  |          | 15 000 000  |
|  | 2        | FADeC non Affecté                                    | Extension du réseau électrique dans les quartiers de Djougou                                                                                      | DJOUGOU  | 194 807 504 |
|  |          | FADeC non Affecté                                    | Extension du réseau de la SONEB de la ville de Djougou                                                                                            |          | 19 997 132  |
|  | 2        | FADeC non affecté                                    | Extension réseau SONEB                                                                                                                            | KOUANDE  | 10 000 000  |
|  |          | FADeC non affecté                                    | Extension réseau d'électrification dans la ville de Kouandé                                                                                       |          | 9 000 000   |
|  | <b>4</b> | <b>Résidences/logement</b>                           |                                                                                                                                                   |          |             |
|  | 2        | FADeC non affecté ou<br>FADeC                        | Suivi et contrôle des travaux de construction de logement à la résidence du<br>Maire de Kérou                                                     | KEROU    | 2 810 000   |

<sup>6</sup> Cette réalisation a été financée sur les dotations d'entretien et de réparation des infrastructures scolaires au profit des Ecoles Maternelles et primaires Publiques au lieu des ressources prévues pour les équipements.

|  |           |                            |                                                                      |       |            |                    |
|--|-----------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------|------------|--------------------|
|  |           | FADeC non affecté ou FADeC | Travaux de construction de logement à la résidence du Maire de Kérou |       | 39 570 443 |                    |
|  | 2         | FADeC non affecté          | Achat d'équipement au profit de la résidence du Maire                | OUIHI | 499 022    |                    |
|  | 1         | FADeC non affecté          | Réfection de la résidence du Maire                                   | KANDI | 5 274 024  |                    |
|  | <b>24</b> | <b>TOTAL</b>               |                                                                      |       |            | <b>357 206 846</b> |

Ce tableau a été établi sur la base des réalisations jugées inéligibles par les inspecteurs au regard des dispositions du manuel de procédures du FADeC.

En dehors de ces projets, la base de données des réalisations 2013 révèle 60 projets d'entretien courant de pistes pour un montant total de 1.062 Millions de FCFA. Les communes suivantes ont réalisé ces projets qui, de part de leur nature (entretien courant) ne sont pas éligibles au FADeC investissement : Allada, Bopa, Boukombé, Cobly, Dogbo, Glazoué, Kalalé, Karimama, Kpomassè, Kérou, Kouandé, Malanville, Nikki, Ouèssè, Péhunco, Pèrèrè, Tanguiéta, Tchaourou, Toucountouna, Savalou, Sinendé, Sô-Ava.

La recherche dans la base de données des réalisations pourrait révéler d'autres réalisations effectuées par des Communes qui, de part leur nature (fonctionnement, entretien coutant, réparation, ...), pourraient être classées inéligibles.

**NB. :**

- Les travaux de lotissement concernent 24 projets pour un montant total de 307.965.493 F CFA dans 15 Communes. Il importe de souligner que les coûts des travaux ainsi que les recettes issues de ces opérations de lotissement sont inscrits dans la section de fonctionnement du budget. Le financement de ces opérations par le FADeC investissement signifie *in fine* une transformation de ressources destinées aux investissements en ressources de fonctionnement. Ces dépenses devront dorénavant être considérées comme inéligibles.
- Aussi il est suggéré que la CONAFIL prenne des mesures pour clarifier le type, la nature et la consistance des travaux liés aux pistes rurales qui sont actuellement financées sur le FADeC non affecté investissement. Cette clarification permettra de mieux apprécier les travaux au regard des intitulés donnés par certaines Communes aux réalisations dans le secteur de transport rural qui pourraient prêter à confusion (cas des aménagements de piste, des entretiens courants et périodiques).
- Quant aux travaux liés à l'extension des réseaux de la SONEB et de la SBEE, il faut rappeler à l'attention des Communes que ces réalisations financées sur FADeC sont et demeurent le patrimoine de ces sociétés. De ce fait, les Communes devront pour ces cas de financement observer une prudence et s'assurer des garanties nécessaires (convention signée avec lesdites sociétés) pour aller vers de tels investissements. Ceci n'occulte pas aux Communes leur droit d'assurer sur financement FADeC non affecté, l'éclairage public et la fourniture d'eau potable aux populations.

### 3 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

#### 3.1 RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

La plupart des Communes du Bénin ont fait un effort à propos de la régularité des sessions du Conseil Communal comme le montre le tableau ci-après.

**Tableau 6:** Tenue des sessions ordinaires du CC à bonne date

| Nature et qualité de la session | Première ordinaire            | Deuxième ordinaire             | Troisième ordinaire | Quatrième ordinaire                          |
|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|----------------------------------------------|
| Tenues à bonne date             | (96%)<br>Communes             | (97%)<br>Communes              | (100%)<br>Communes  | (92%) Communes                               |
| Tenues hors délai               | 03%)<br>Zagnanado et<br>Ouini | (03%)<br>Zagnanado et<br>Ouini | -                   | (04%)<br>Sinendé, Sèmè-<br>Podji, Porto-Novo |
| Non tenues                      | (01%)<br>Allada               | -                              | -                   | (04%)<br>Tanguiéta, Dogbo<br>et Adjohoun     |

Au cours de l'année 2013, 73 Communes soit 95% d'entre elles ont tenu les quatre sessions ordinaires obligatoires. Ce chiffre est en augmentation par rapport à 2012 où 83% des Communes ont tenu les 4 sessions ordinaires.

Le reste, soit (5%) des Communes n'ont pu tenir l'une quelconque des sessions ordinaires. Il s'agit d'Allada (pour la première session) et de Tanguiéta, de Dogbo et d'Adjohoun pour la quatrième session.

Le cas spécifique de la Commune d'Adjohoun mérite de retenir l'attention dans la mesure où elle figure déjà sur la liste des Communes n'ayant pas tenu toutes les sessions obligatoires en 2012. Si cette situation s'est répétée en 2013, cela suppose l'existence d'un problème réel de gouvernance au niveau cette Commune qui doit être élucidé.

Les cinq Communes qui n'ont pas respecté les délais réglementaires sont Sinendé, Sémé-Podji, Porto-Novo (Une session hors délai en l'occurrence la 4<sup>e</sup> session) et Zagnanado et Ouini (deux sessions hors délai).

### **3.2 AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION**

La vérification effectuée à ce niveau porte sur deux (02) volets à savoir :

- l'existence de tableau d'affichage ;
- et le constat de l'affichage des récentes décisions.

Par rapport au premier aspect, il a été constaté que 99% des Communes disposent d'un tableau d'affichage accessible au public. Certaines d'entre elles, utilisent parfois des tableaux de fortune tels que les murs de façades et autres dispositifs pour satisfaire cette exigence.

Seule la Commune de Ségbana n'en dispose pas du tout alors que l'importance de cet outil en matière de communication communale n'est plus à démontrer.

Les auditeurs à leur passage ont constaté que les affichages des récentes décisions sont effectués seulement dans 79% des Communes sur l'ensemble des Communes et 21% ne l'effectuent pas. Ils ont déploré ainsi le défaut d'affichage dans les Communes de Ségbana, de Kandi, de Comé, de Grand-Popo, de Bopa, de Djakotomey, de Klouékanmè, de Lalo, de Toviklin, d'Aplahoué, des Aguégués, d'Adjohoun, de Kétou, de Glazoué, de Ouèssè, de Savalou et de Dassa-Zoumè.

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

En 2013, 48 soit 62% des Maires ont soumis au moins deux (2) rapports écrits sur quatre à leurs conseils communaux respectifs pour rendre compte de leurs actes entre deux sessions.

Dans ce lot, il convient de mettre l'accent sur les dix et neuf (19) maires qui se sont conformés aux dispositions du décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la Commune par le maire en prenant le soin de soumettre tous les quatre comptes rendus à leurs conseils communaux. Il s'agit des Communes de Banikoara, de Nikki, de Pèrèrè, de Kérou, de Sô-Ava, de Bopa, de Klouékanmè, des Aguégués, d'Avrankou, d'Akpro-Missérétié, de Dangbo, d'Ifangni, de Pobè, de Sakété, de Za-Kpota, de Zogbodomey, de Ouèssè, de Savalou, de Bantè.

Toutefois, les Maires qui ne soumettent pas de rapport écrit ont souvent déclaré avoir fait des comptes rendus verbaux au CC.

Par rapport à l'année 2012 (35%), l'on note qu'il y a eu une amélioration de cet aspect du contrôle de l'exécutif par le Conseil Communal.

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

Le problème de la qualité de la coordination des services communaux par le Secrétaire Général de MAIRIE se pose avec moins d'acuité au niveau des Communes aujourd'hui parce qu'elle est satisfaisante dans plus de 90% de Communes.

Les meilleurs exemples sont enregistrés dans les Communes de Bassila, de Matéri, de Klouékanmè, de Savalou et de Bantè, soit 8% des Communes.

Par contre, les performances de l'administration communale perçues sous l'angle de la coordination des services communaux se font encore désirer dans les Communes d'Abomey, d'Adjohoun, des Aguégoués et d'Aplahoué.

**Tableau 7:** Qualité de la coordination des services communaux par le SG

| Qualité de la coordination | Nombre de Communes | Pourcentage | Observations                                                          |
|----------------------------|--------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Mauvais ou Passable        | 4                  | 6%          | Il s'agit des Communes de Abomey, Aplahoué, Aguégoués, Adjohoun       |
| Assez Bien                 | 31                 | 47%         |                                                                       |
| Bien                       | 26                 | 39%         |                                                                       |
| Excellent                  | 5                  | 8%          | Il s'agit des Communes de Bassila, Matéri, Klouékanmè, Savalou, Bantè |

*Source :* Rapports d'audit FADeC 2013 des Communes

### 3.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Si théoriquement les commissions permanentes obligatoires (commission des affaires économiques et financières, commission des affaires domaniales et environnementales, commission des affaires sociales et culturelles) ont été créées dans toutes les Communes, les actes portant création desdites commissions n'ont pas toujours été mis à la disposition des inspecteurs. Cette situation concerne les Communes de Bonou, Dangbo, Za-Kpota, Aplahoué, Karimama, Kpomassè, Aguégoués.

Les commissions permanentes d'autres Communes ne se sont jamais réunies ou du moins n'ont pas pu produire les rapports sanctionnant leurs travaux. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier leur fonctionnement.

On peut déduire de ce qui précède que non seulement les commissions permanentes de 10% des Communes ne disposent pas d'acte consacrant leur existence juridique. Mais aussi nombreuses d'entre elles ne peuvent pas produire la preuve de leur fonctionnement normal.

On note une grande amélioration par rapport à l'année 2012 où les commissions permanentes dans 30 Communes n'avaient tenu aucune réunion.

**Tableau 8:** Existence juridique et fonctionnalité des commissions permanentes obligatoires

| Commissions permanentes                              | Existence juridique (acte disponible)                                                                                                                        | Nombre de réunions tenues (sur PVs) |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Commissions affaires économiques et financières      | Les actes portant mise en place desdites commissions existent dans toutes les Communes sauf Bonou, Dangbo, Za-Kpota, Aplahoué, Karimama, Kpomassè, Aguégoués | 71                                  |
| Commissions affaires domaniales et environnementales |                                                                                                                                                              | 89                                  |
| Commissions affaires sociales et culturelles         |                                                                                                                                                              | 60                                  |

*Source :* Données collectées sur le terrain

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

Les budgets primitifs tout comme les collectifs budgétaires ont été adoptés et approuvés dans les délais légaux. Les Communes de Kérou, de Zè, de Lalo, de Toviklin, de Ouinhi, de Ouessè, de Savalou et de Dassa qui ont été les dernières à adopter leurs budgets primitifs l'ont fait au cours du mois de mars, donc toujours dans les délais légaux.

En ce qui concerne l'adoption du compte administratif, à l'exception de Cotonou, Adjohoun, Zogbodomey, Ouinhi et Savè, la norme a été respectée partout ailleurs.

**Tableau 9** : Situation du respect des délais d'adoption des documents budgétaires des Communes

| Documents budgétaires        | Délais moyen entre adoption et transmission | Délais moyen entre transmission et approbation |
|------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Budget primitif              | 16 jours                                    | 34 jours                                       |
| Dernier collectif budgétaire | 17 jours                                    | 28 jours                                       |
| Compte Administratif         | 21 jours                                    | 37 jours                                       |

*Source* : Données collectées sur le terrain

S'agissant de l'approbation du compte administratif, au moins 85% des Communes n'ont pas accompli cette formalité de transmission à l'autorité de tutelle des comptes adoptés dans les délais. Toutefois, les Communes de Grand-Popo, Athiéme, Lokossa, Dogbo, Djakotomey, Adja-Ouèrè, Avrankou, Adjarra, Covè et Pobè ont le mérite de respecter cette norme.

### 3.7 REDDITION DE COMPTE

Conformément aux dispositions des articles 33 et 53 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, le compte administratif et le budget communal ainsi que leurs annexes approuvés par l'autorité de tutelle restent déposés à la MAIRIE où ils sont tenus à la disposition du public. Cette norme est respectée par 63% de Communes.

Les Communes qui n'ont pas respecté cette norme sont : Kandi, Banikoara, Ségbana, Nikki, Kalalé, Pèrèrè, Cobly, Tanguiéta, Zè, Allada, Abomey-Calavi, Cotonou, Comè, Grand-Popo Bopa, Houéyogbé, Adja-Ouèrè, Kétou, Pobè, Sakété, Bohicon, Za-Kpota, Zogbodomey, Ouinhi, Savè, Dassa-Zoumè.

Par rapport à la tenue par an d'au moins une séance publique de reddition de comptes, 77% des Communes contre 52% en 2012 s'y sont exercées. Il faut toutefois signaler que ce progrès ne signifie nullement que la tenue des séances de reddition est rentrée dans les habitudes des autorités locales. Elles sont souvent impulsées de structures extérieures à la Commune.

Les autres Communes qui n'ont pas pu faire l'exercice sont : Parakou, Ouaké, Coby, Tanguiéta, Allada, Abomey-Calavi, Cotonou, Bopa, Sèmè-Podji, Porto-Novo, Aguégoués, Adjohoun, Bonou, Ouinhi, Ouessè, Dassa-Zoumè. Il est à noter que l'organisation et la forme de cette séance publique de reddition de comptes restent perfectibles.

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

De plus en plus, les organes de passation des marchés publics ont commencé à se généraliser dans les Communes. Ainsi, la Personne Responsable des MP appuyée par son secrétariat, la commission de passation des marchés publics et la cellule de contrôle ont été instituées dans les Communes.

- **La Personne Responsable des Marchés Publics**

Une proportion de 86% des autorités contractantes ont pris des actes pour désigner la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP). Cette compétence est quelques fois déléguée à un des Adjoints du Maire.

- **Le Secrétariat de la Personne Responsable des MP**

La quasi-totalité des Communes dans lesquelles la PRMP a été désignée dispose de secrétariat des marchés publics.

Ce secrétariat était mis en place dans 55% des Communes en 2012 et fonctionnel dans seulement 38% des Communes.

- **La Commission de Passation des Marchés Publics**

En dehors de Coby et d'Adjohoun où l'organe chargé de la gestion de la procédure de passation des marchés publics n'a pas été créé, toutes les autres Communes ont formalisé la création de la commission de passation des marchés publics. En plus de l'existence juridique, ladite structure est fonctionnelle dans 93% de Communes.

Ceci dénote un progrès par rapport à l'année 2012 où seulement 74% des Communes disposaient de la CPMP.

- **La Cellule de Contrôle des Marchés Publics**

La campagne de sensibilisation et de formation relative à l'organe prévu auprès de l'autorité contractante pour contrôler la régularité de la procédure de passation des marchés publics a eu d'effet cette année parce que non seulement les cellules de contrôle des marchés publics ont été instituées à un taux de 97% mais aussi elles ont régulièrement fonctionné en examinant les dossiers de marché et en émettant par écrit leurs avis dans une proportion d'environ 88% des Communes.

Ces cellules étaient fonctionnelles dans 49% des Communes en 2012, ce qui dénote d'un progrès.

**Tableau 10:** Existence et fonctionnalité des organes de passation des marchés publics

|                      |                              |                                                     |
|----------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------|
| PRMP (si délégation) | Existence juridique          | Dans 55 Communes soit 86% pour 64 Communes traitées |
|                      | Effectivité de la délégation | Dans 12 Communes soit 19% pour 64 Communes traitées |
| S/PRMP               | Existence juridique          | Dans 62 Communes soit 89% pour 70 Communes traitées |
|                      | Fonctionnement               | Dans 44 Communes soit 63% pour 70 Communes traitées |
| CPMP                 | Existence juridique          | Dans 69 Communes soit 99% pour 70 Communes traitées |
|                      | Fonctionnement               | Dans 65 Communes soit 93% pour 70 Communes traitées |
| CCMP                 | Existence juridique          | Dans 68 Communes soit 97% pour 70 Communes traitées |
|                      | Fonctionnement               | Dans 61 Communes soit 88% pour 69 Communes traitées |

Source : Données collectées sur le terrain

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

### 4.1 CARACTÉRISTIQUE DE L'ÉCHANTILLON DE VÉRIFICATION

Le nombre de réalisations échantillonnées sur lesquelles a porté la vérification des procédures des passations des marchés et d'exécution de la dépense est de 644 sur un total de 1.311 réalisations soit un taux d'échantillonnage de 49%.

Suivant le mode de passation des marchés, l'échantillon se présente comme suit :

**Tableau 11:** Mode de passation des marchés échantillonnés

| MODE DE PASSATION     | Nombre de marchés |                | Montant des marchés   |                |
|-----------------------|-------------------|----------------|-----------------------|----------------|
|                       | Effectifs         | %              | Montant (FCFA)        | %              |
| AO ouvert             | 358               | 55,59%         | 11 149 500 421        | 75,60%         |
| AO restreint          | 37                | 5,75%          | 555 811 068           | 3,77%          |
| Cotation <sup>7</sup> | 192               | 29,81%         | 2 100 571 620         | 14,24%         |
| Gré à gré             | 20                | 3,11%          | 166 022 242           | 1,13%          |
| Autres/non spécifié   | 37                | 5,75%          | 776 843 970           | 5,27%          |
| <b>TOTAL</b>          | <b>644</b>        | <b>100,00%</b> | <b>14 748 749 321</b> | <b>100,00%</b> |

Source : Établi par la CONAFIL sur la base des informations de l'échantillon

La procédure d'Appel d'Offres ouvert représente 55,59% en nombre et 75,60% en montant des marchés publics passés au niveau des Communes en 2013 contre respectivement 52% et 73% en 2012. Il convient de préciser que cette procédure est la règle en la matière.

Par ailleurs, la part du gré à gré est passée de 13,29% des marchés en 2012 à 03,11% en 2013 (une baisse de 05 points en montant entre 2012 et 2013 en passant de 6% en 2012 à 1,13% en 2013).

Le mode de passation des marchés nommé « Autres/non spécifié » regroupe aussi les contreparties obligatoires des Communes au financement de certains projets ou programmes des bailleurs (cas de PAGEFCOM, PASTR, ...).

<sup>7</sup> Pratique de consultation de 3 proforma

**Tableau 12:** Composition de l'échantillon selon le type de transfert

| Types de financement                  | Nombre     | % par rapport au nombre | Montant               | % par rapport au montant |
|---------------------------------------|------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|
| FADeC non affecté (Investissement)    | 375        | 58,23%                  | 10 244 522 360        | 69,46%                   |
| FADeC affecté MEMP (BN)               | 118        | 18,32%                  | 1 878 101 114         | 12,73%                   |
| FADeC affecté MS (BN)                 | 33         | 5,12%                   | 829 468 018           | 5,62%                    |
| FADeC affecté MEMP (FTI-FCB)          | 39         | 6,06%                   | 752 072 240           | 5,10%                    |
| FADeC non affecté (PMIL)              | 23         | 3,57%                   | 447 069 721           | 3,03%                    |
| FADeC affecté MS (PPEA)               | 22         | 3,42%                   | 221 770 543           | 1,50%                    |
| FADeC affecté MERMPEDER (PPEA)        | 17         | 2,64%                   | 188 075 861           | 1,28%                    |
| FADeC affecté MERMPEDER (BN)          | 2          | 0,31%                   | 43 939 000            | 0,30%                    |
| FADeC non affecté (DIC)               | 9          | 1,40%                   | 42 131 649            | 0,29%                    |
| FADeC non affecté (PSDCC-Communautés) | 1          | 0,16%                   | 39 997 610            | 0,27%                    |
| FADeC non affecté (PSDCC-Commune)     | 1          | 0,16%                   | 21 738 006            | 0,15%                    |
| Non Défini                            | 3          | 0,47%                   | 37 864 633            | 0,26%                    |
| Fonds propre                          | 1          | 0,16%                   | 1 998 566             | 0,01%                    |
| <b>Total général</b>                  | <b>644</b> |                         | <b>14 748 749 321</b> |                          |

Source : Établi par la CONAFIL sur la base des informations de l'échantillon

Les marchés financés sur les transferts non affectés occupent la plus grande part en montant soit 73,2% du montant total des marchés de l'échantillon.

En examinant la part relative de chaque financement, 8,4 % des réalisations relèvent d'un cofinancement et 91,6 % des réalisations ont comme seule source de financement le FADeC (affecté ou non affecté).

Le tableau suivant montre les montants moyens TTC des marchés passés en fonction du mode de passation et de la source du financement. On retient que<sup>8</sup> le montant moyen des réalisations sur transferts du Ministère de la Santé est le plus important, avec 25 Millions FCFA. Viennent ensuite les marchés sur FADeC non affecté (investissement et PMIL) avec respectivement 20 et 19 Millions FCFA. Les travaux d'assainissement de base sur financement PPEA (à travers le Ministère de Santé) coûtent en moyenne 10 Millions FCFA.

La valeur moyenne des marchés en fonction du mode de passation décroît avec le degré d'intensité de la concurrence, ce qui semble normal. Elle est de 23,6 Millions FCFA pour les appels d'offres ouverts (tous types de transfert confondus), 15 Millions FCFA pour les appels d'offres restreints, 10,1 Millions FCFA pour les cotations et 6,8 Mill. FCFA pour les grés à grés. La valeur moyenne des cotations reste en dessous du seuil fixé pour ce mode de passation (15 Millions FCFA HT pour les travaux). Le dépassement du montant de la DIC (3 Millions FCFA) dans le cadre des cotations se doit sans doute à une mauvaise imputation de certains marchés.

L'appel d'offres ouvert est le mode de passation le plus couramment utilisé pour tous les types de transferts, sauf pour les transferts du MEMP pour la construction et l'équipement des écoles primaires. La prépondérance des cotations, dans le

<sup>8</sup> Seules les sources de financement avec au moins 15 réalisations ont été considérées.

cadre de ces transferts, trouve son explication dans l'obligation faite aux Communes d'utiliser ce mode de passation dans le cadre de l'initiative de Dogbo.

**Tableau 13** : Mode de passation et montants moyens des marchés selon le type de financement**Montants moyens TTC des marchés par mode de passation et type de financement**

| Type de financement                   | Appel d'Offres ouvert |            | Appel d'Offres restreint |           | Cotation*         |            | Gré à gré        |           | non renseigné     |           | Moyenne par type de financement |            |
|---------------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|-----------|-------------------|------------|------------------|-----------|-------------------|-----------|---------------------------------|------------|
|                                       | Mt.moy.               | Nbr.       | Mt.moy.                  | Nbr.      | Mt.moy.           | Nbr.       | Mt.moy.          | Nbr.      | Mt.moy.           | Nbr.      | Mt.moy.                         | Nbr.       |
| FADeC non affecté (Investissement)    | 26.096.689            | 216        | 15.825.962               | 26        | 8.109.418         | 90         | 7.303.988        | 13        | 25.702.526        | 20        | 20.238.931                      | 365        |
| FADeC non affecté (PMIL)              | 23.118.085            | 12         |                          |           | 13.862.818        | 8          |                  |           | 19.583.386        | 3         | 19.437.814                      | 23         |
| FADeC non affecté (DIC)               | 3.220.367             | 3          |                          |           | 5.411.758         | 6          |                  |           |                   |           | 4.681.294                       | 9          |
| FADeC non affecté (PSDCC-Communautés) | 39.997.610            | 1          |                          |           |                   |            |                  |           |                   |           | 39.997.610                      | 1          |
| FADeC non affecté (PSDCC-Commune)     | 21.738.006            | 1          |                          |           |                   |            |                  |           |                   |           | 21.738.006                      | 1          |
| FADeC affecté MEMP (BN)               | 17.727.299            | 34         | 15.012.413               | 7         | 13.133.212        | 59         | 8.785.197        | 2         | 14.222.646        | 9         | 14.668.908                      | 111        |
| FADeC affecté MEMP (FTI-FCB)          | 22.939.544            | 30         |                          |           | 1.771.015         | 6          | 400.000          | 1         | 15.239.824        | 1         | 18.801.375                      | 38         |
| FADeC affecté MERMPEDER (BN)          | 21.969.500            | 2          |                          |           |                   |            |                  |           |                   |           | 21.969.500                      | 2          |
| FADeC affecté MERMPEDER (PPEA)        | 11.904.330            | 12         | 8.000.900                | 1         | 10.034.333        | 3          | 7.120.000        | 1         |                   |           | 11.063.286                      | 17         |
| FADeC affecté MS (BN)                 | 28.744.901            | 22         | 24.999.690               | 1         | 17.051.734        | 7          |                  |           | 21.462.335        | 2         | 25.614.822                      | 32         |
| FADeC affecté MS (PPEA)               | 11.223.386            | 18         | 4.250.000                | 1         |                   |            | 4.180.000        | 2         |                   |           | 10.220.522                      | 21         |
| Fonds propre                          |                       |            | 1.998.566                | 1         |                   |            |                  |           |                   |           | 1.998.566                       | 1          |
| non renseigné                         |                       |            |                          |           |                   |            |                  |           | 8.937.500         | 2         | 8.937.500                       | 2          |
| <b>Moyenne par mode de passation</b>  | <b>23.630.120</b>     | <b>352</b> | <b>15.021.921</b>        | <b>37</b> | <b>10.101.516</b> | <b>179</b> | <b>6.758.013</b> | <b>19</b> | <b>20.995.783</b> | <b>37</b> | <b>18.568.960</b>               | <b>624</b> |

\*) sans Communes à statut particulier

Source : Etabli par la CONAFIL sur la base des informations fournies par les Communes

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

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

Conformément à la réglementation en vigueur en matière de passation des marchés publics, les autorités contractantes communales sont tenues d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activité.

Suite aux investigations au niveau des soixante-dix-sept Communes du BENIN, il a été noté :

- l'existence d'un plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics dans 90,41% des Communes. Ces plans pour l'essentiel sont en conformité avec le modèle type adopté par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et sont complets au niveau de 58% des Communes.
- 09,59% des Communes n'ont pas du tout eu de plan annuel de passation de marchés publics. Il s'agit des Communes de Savè, Glazoué, Lalo, Toviklin, Allada, Ségbana, et Pèrèrè.

Une amélioration de la planification des marchés a été constatée par rapport aux années 2011 et 2012 où le plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics n'était élaboré respectivement que par 50% et 69% des Communes.

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

Sur la base des informations obtenues, des échantillons réalisés sur les marchés exécutés dans toutes les Communes au titre de l'exercice 2013 et après analyse des dossiers de passation des marchés publics, il a été constaté que dans 81% des Communes les dossiers de passation de marchés publics ont été traités dans le respect du seuil de passation. Il a été noté un léger recul par rapport à l'année 2012 où les Communes ont respecté les modes de passation suivant les seuils prévus par la réglementation à hauteur de 83%.

Au nombre des Communes qui n'ont pas exécuté les marchés publics dans le respect des seuils de passation on peut citer les Communes de Zè, Allada, Abomey-Calavi, Adjohoun, et Bohicon.

A titre d'exemple dans la Commune de Zè, suite aux vérifications faites sur place par les auditeurs et après analyse des dossiers de marchés publics de l'échantillon choisi, il est apparu que deux réalisations au titre de la gestion 2013 notamment les prestations de travaux relatives à la réhabilitation du centre de santé de Zè et la construction d'un module de trois salles de classes plus bureau et magasin avec équipement à l'Ecole Primaire Publique Gonfandji B financées respectivement sur FADeC affecté Santé et FADeC affecté MEMP et dont les montants TTC sont respectivement de 39 999 896 FCFA et 18 203 000 FCFA ont été faites par cotation en violation aux dispositions du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Par ailleurs, quelques cas de fractionnement de marchés ont été observés notamment dans les Communes d'Abomey-Calavi et de Bohicon.

En effet, dans la Commune d'Abomey-Calavi trois marchés d'un montant total de 49 112 337 FCFA ont fait l'objet de fractionnement et ont été passés par la

cotation au lieu de l'appel d'offres qui est toujours moins coûteux pour la Commune. Il s'agit de :

- la construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP Cococodji 3 jardin dans l'arrondissement de Godomey lot 1 Initiative de Dogbo 2013 de montant FCFA 16 300 000 ;
- la construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP Cococodji 2 Sèdjè dans l'arrondissement de Godomey lot 1 Initiative de Dogbo 2013 de montant FCFA 16 512 330 ;
- la construction d'un module de trois classes avec bureau et magasin à l'EPP Sèmè Makinsa arrondissement d'Abomey-Calavi lot 2 Initiative de Dogbo 2013 de montant FCFA 16 300 007.

Aussi six (06) marchés relatifs à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi, de montant total de 81 453 944 FCFA en cours au 31 décembre 2013, ont fait l'objet de fractionnement. Lesdits marchés ont été tous signés le 11 mars 2014 et portent des numéros « bis ». Il s'agit des marchés :

- n°21/010Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 3) FADeC 2012 de 9 033 100 FCFA ;
- n°21/011Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 3) FADeC 2013 de 9 035 000 FCFA ;
- n°21/012Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 1) FADeC 2012 de 18 647 009 FCFA ;
- n°21/013Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 2) FADeC 2012 de 13 045 500 FCFA ;
- n°21/014Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 1) FADeC 2013 de 18 647 835 FCFA ;
- n°21/015Bis/C-CA/DC/SG/DRF/DST/SPRMP du 11 mars 2014 relatif à la fourniture de matériels pédagogiques au profit des écoles maternelles et primaires de la Commune d'Abomey-Calavi (lot 2) FADeC 2013 de 13 045 500 FCFA.

Ces six (06) marchés exécutés par la Commune d'Abomey-Calavi en 2014 sont identiques et devraient donner lieu un appel d'offres régulier soumis au contrôle de la DNCMP.

Dans la Commune de Bohicon par exemple, l'allotissement du projet de construction des bureaux d'arrondissement a été fait sans insertion de la clause de limitation du nombre attribuable dans l'AAO et le DAO ; ce qui a permis l'attribution des deux lots réalisés à une même entreprise et exactement au même montant, soit 39 999 999 F CFA.

#### **4.2.3 Respect des seuils de contrôle à priori des marchés publics**

La réglementation en matière de respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics n'a pas été respectée pour tous les dossiers au niveau de 53% des Communes.

Il ressort des vérifications que généralement dans ces Communes, tout ou partie des dossiers de marchés n'a pas été soumis au contrôle de la CCMP soit délibérément, soit parce que la CCMP n'était pas fonctionnelle au cours de la gestion 2013.

Par ailleurs, plus de 90% des Communes ont intégralement respecté les seuils de contrôle à priori des procédures.

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

Dans le cadre de l'exécution des marchés publics, 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 structure de contrôle compétente. Le marché de gré à gré ne peut être passé que dans l'un des cas limitatifs prévus par la réglementation en vigueur.

Pour la conclusion d'un marché de gré à gré, la commission de passation des marchés publics devrait établir notamment 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 Autorité Contractante, le montant cumulé des marchés de gré à gré ne devrait pas dépasser 10% du montant total des marchés publics passés.

Sur les vingt Communes qui ont eu à passer des marchés gré à gré, 85% ont passé ces marchés de façon irrégulière. Cette situation s'est aggravée en 2013 par rapport à 2012 qui a enregistré des marchés gré à gré irréguliers à hauteur de 62%. En effet, très souvent le rapport circonstancié précisant les motifs qui obligent au recours à un marché de gré à gré n'est pas élaboré et/ou ces marchés de gré à gré n'ont souvent pas reçu l'autorisation de la structure de contrôle compétente selon le seuil.

Les marchés gré à gré de l'échantillon choisi s'élèvent à 166.022.242 F CFA et ce montant est inférieur à 10% du total des marchés publics de l'échantillon de l'exercice 2013. En effet, l'incidence financière des marchés publics passés dans les Communes au titre de l'exercice 2013 est de 14.733.749.321 F CFA pour l'échantillon retenu.

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

Conformément à la réglementation en vigueur en ce qui concerne les règles relatives à la publicité des marchés publics et suite aux investigations, seulement 10% des Communes ont rigoureusement respecté les prescriptions requises en matière de publicité des marchés publics. Il s'agit des Communes de Pèrèrè, Malanville, Djougou, Bassila, Boukombé, Cotonou, Grand-Popo et Aplahoué.

Les règles de publicité retenues pour évaluer les marchés de l'échantillon sont :

- l'élaboration, la transmission à la DNCMP et la publication au moyen d'un avis général du plan annuel de passation des marchés ; Si ce plan est

établi par 84 % des Communes, il demeure que seulement 34 % publient un avis général de passation des marchés.

- l'effectivité de la publication des avis d'Appel d'Offres par les moyens appropriés. Il a été constaté dans presque toutes les Communes l'utilisation des radios communautaires qui ne sont pas de portée nationale, pour la publication des avis d'appel d'offres. Ce qui n'est pas conforme à la réglementation. En effet, seulement 52 % des Communes satisfont à cette exigence du code des marchés publics.
- la publication des PV d'ouverture des offres et l'établissement d'une liste de présence des parties prenantes pour les séances d'ouverture de plis qui sont publiques ;
- la présence des soumissionnaires ; Elle n'est pas obligatoire, mais l'AC doit faire en sorte que les soumissionnaires puissent participer à la séance d'ouverture des plis, en les informant, le cas échéant, d'un changement de la date d'ouverture des plis. Seulement la moitié des Communes (pour lesquelles cette information existe) ont respecté cette disposition, les autres n'ont pas pris soin d'informer les soumissionnaires.
- la publication des procès-verbaux d'attribution provisoire ; seulement 43 % des Communes ont respecté cette règle pour tous les marchés de l'échantillon ; 14 % l'ont respecté pour une partie des marchés contrôlés.
- l'information par écrit des soumissionnaires non retenus. Cette procédure est plutôt l'exception, pratiquée par seulement 38 % des Communes (et seulement 28 % ont pu fournir les lettres respectives). La plupart d'entre elles n'informent pas du tout les soumissionnaires non retenus, estimant que l'affichage du PV d'attribution au tableau d'affichage de la MAIRIE suffit pour satisfaire à cette exigence. Ceci ne facilite pas aux soumissionnaires non retenus l'exercice de leur droit de recours.

#### **4.2.6 Respect des délais des procédures.**

Dans le cadre de la réglementation en matière de respect des délais des procédures, il a été constaté en se basant sur l'échantillon des marchés passés par appel d'offres dans les Communes au cours de la gestion 2013, les délais ci-après :

- le délai moyen entre la publication d'Avis d'AO et le dépôt des offres (Min. 30 jours) est de 27 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 41 jours et 06 jours. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Grand-Popo (20 jours), Za-Kpota (16 jours), Allada (09 jours), d'Adjohoun (07 jours).
- Le délai moyen entre l'ouverture des offres et l'élaboration du rapport d'analyse des offres (Max. 15 jours) est de 03 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 53 jours et 00 jour. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Ouidah (53 jours) et Bembéréké (19 jours).
- Le délai moyen d'approbation par la CPMP du rapport d'analyse et l'élaboration du PV d'attribution provisoire est de 14 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 196 jours et 01 jour. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes d'Aguégués (196 jours), Cotonou (106 jours), Allada (66 jours), Glazoué (51 jours), Adjohoun (47 jours), Dangbo (47 jours), Adjarra (42 jours).

- Le délai moyen entre l'approbation du PV d'attribution provisoire et la transmission du dossier de marché à la cellule de contrôle MP est de 21 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 134 jours et 00 jour. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Dassa-Zoumè (134 jours), Porto-Novo (103 jours), Dangbo (57 jours), Kandi (50 jours), Banikoara (42 jours), Kèrou (39 jours), Adjarra (39 jours), Savè (38 jours), Zè (37 jours), Kalalé (35 jours).
- Le délai moyen de traitement et de décision de la Cellule de contrôle sur les dossiers de MP (Max. 10 jours) est de 08 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 27 jours et 02 jours. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Sinendé (27 jours), N'Dali (22 jours), Kouandé (21 jours), Savè (18 jours), Tchaourou (17 jours), Dogbo (16 jours), Cotonou (16 jours), Porto-Novo (16 jours), Gogounou (15 jours), Dassa (15 jours).
- Le délai moyen de réception de l'avis du contrôle et la signature du marché (Min. 15 jours) est de 35 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 182 jours et 03 jours. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Bonou (03 jours), Aguégoués (07 jours), Gogounou (07 jours), Malanville (09 jours), Za-Kpota (09 jours), Copargo (09 jours), Adja-Ouèrè (10 jours), Houéyogbé (11 jours), Zè (11 jours).
- Le délai moyen d'approbation par la tutelle (Max. 15 jours) est de 29 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 78 jours et 00 jour. Les Communes pour lesquelles ce délai n'a pas pu être respecté représentent 70%. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Ifangni (78 jours), Adjarra (76 jours), Toucountouna (76 jours), Houéyogbé (69 jours), Kandi (63 jours).
- Le délai moyen d'approbation varie considérablement d'une Préfecture à l'autre, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 14:** Délai moyen d'approbation des marchés par Préfecture

| Préfecture          | Délai moyen | Délai max. | Nbr. renseignés |
|---------------------|-------------|------------|-----------------|
| Borgou/Alibori      | 26          | 114        | 79              |
| Atacora/Donga       | 35          | 163        | 47              |
| Atlantique/Littoral | 24          | 56         | 13              |
| Mono/Couffo         | 35          | 158        | 45              |
| Ouémè/Plateau       | 36          | 216        | 64              |
| Zou/Collines        | 12          | 50         | 37              |
| <b>Moyenne</b>      | <b>29</b>   |            | <b>285</b>      |

Avec une durée moyenne de 12 jours pour l'approbation d'un marché, seule la Préfecture des Zou/Collines respecte le délai donné par le code des marchés publics et par le Manuel des Procédures du FADeC (15 jours). Toutes les autres Préfectures mettent plus de temps, parfois plus que le double du délai réglementaire (Atacora/Donga, Mono/Couffo, Ouémè/Plateau).

- Le délai moyen de notification définitive après approbation (Max. 3 jours) est de 09 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 39

jours et 00 jours. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Pèrèrè (39 jours), Toucountouna (25 jours), Gogounou (24 jours), Lokossa (21 jours), Kèrou (21 jours), Glazoué (17 jours), Dassa (15 jours), N'Dali (15 jours). Il convient de souligner que cette dernière étape de la procédure de passation (notification définitive) n'est pas réalisée dans la plupart des Communes.

- Le délai moyen entre le dépôt des offres et la notification définitive (Max. 90 jours) est de 72 jours avec un maximum et un minimum respectivement de 157 jours et 17 jours. Les délais moyens les plus critiques sont constatés dans les Communes de Klouékanmè (157 jours), Djougou (123 jours), Pèrèrè (123 jours), N'dali (121 jours), Ifangni (114 jours), Kalalé (113 jours), Bembèrèkè (110 jours), Banikoara (107 jours) et Ouinhi (107 jours).

Il est à souligner que la base de calcul des délais ci-dessus calculés varie de 64 à 29 Communes puisque toutes les Communes n'ont pas fourni les renseignements nécessaires au calcul de ces différents délais.

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

Dans le cadre de la réglementation en matière d'approbation des marchés par la tutelle, il a été constaté que 60% des Communes soumettent régulièrement les marchés à l'approbation de la tutelle. Les autres Communes n'ont pas fourni les preuves de la soumission des marchés à l'approbation de la tutelle.

En définitive, 47 % des Communes ont leurs marchés régulièrement approuvés par l'autorité de tutelle.

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

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

Dans plus de 70% des Communes, les avis d'appel d'offres sont conformes à la norme.

Il a été effectivement constaté, la prise en compte des éléments prescrits par le code des marchés publics.

Cependant, seulement deux tiers des Communes exposent clairement les principaux critères d'évaluation des offres dans les avis d'appel d'offres.

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

L'ARMP a produit à l'attention de toutes les Communes les DAO types dont elles devraient s'inspirer pour élaborer leurs DAO.

Les investigations sur le terrain dans ce cadre ont révélé que les DAO des marchés sont conformes avec le modèle-type de l'ARMP dans 75% les Communes. Le modèle type de l'ARMP n'est pas disponible dans toutes les Communes.

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

En matière d'appréciation de la validité des offres par rapport aux critères définis dans le DAO et suite aux investigations sur le terrain, il est apparu que dans 70% des Communes les informations qui y figurent sont cohérentes et les critères d'évaluation et de jugement des offres sont généralement conformes à ceux prédéfinis dans le DAO.

Par ailleurs, les procès-verbaux d'ouverture des offres retracent fidèlement les informations contenues dans les offres des différents soumissionnaires.

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

Dans le cadre de la procédure de passation des marchés, la réglementation en vigueur prescrit le respect de la conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO.

Il ressort des contrôles effectués sur le terrain, que cette conformité est respectée pleinement dans 95 % des Communes.

Par ailleurs, l'examen des rapports d'analyse des offres indique qu'ils retracent les informations nécessaires.

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

Dans le cadre de la vérification de la conformité et de la régularité du procès-verbal d'attribution des marchés et suite aux investigations sur le terrain, il est établi que les procès-verbaux d'attribution provisoire ne sont pas toujours élaborés.

Quand bien même ils sont élaborés, ils contiennent beaucoup d'insuffisances. Ainsi, la preuve de la validation du rapport d'évaluation par la structure compétente (CCMP ou DNCMP) n'y figure souvent pas, tout comme les noms des soumissionnaires non retenus ainsi que les raisons du rejet de leurs offres. Dans seulement deux tiers des Communes, tous les PV examinés comportent cette information.

Enfin, il convient de retenir que 51% des Communes ont correctement élaborés les procès-verbaux d'attribution provisoire.

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

#### **4.3.1 Enregistrement des contrats/marchés**

Il a été constaté que l'enregistrement des contrats des marchés est effectif dans beaucoup de Communes soit 82%, mais au niveau de certaines Communes, la totalité des contrats n'est pas enregistrée. Néanmoins, il convient d'indiquer que dans quatre Communes (Quinhi, Allada, Zè et Zagnanado) des contrats ont été mis en exécution avant leur enregistrement effectif à la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre.

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

Dans 53% des Communes, la phase administrative d'exécution des commandes publiques a été régulière. 47% ont respecté partiellement toutes les phases prévues.

Dans les cas de respect partiel des phases prévues, les insuffisances ont porté essentiellement sur le défaut :

- de présence des pièces justificatives dans la liasse de pièces comptables (34% des Communes) ;
- de certification du service fait ou certification complaisante (20% des Communes);
- de signature par les personnes habilitées des procès-verbaux de réception et des attachements (39% des Communes).

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

Il a été constaté au niveau de certaines Communes, le recours à une maîtrise d'œuvre dans le cadre des travaux. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice 2013, 34% des Communes ont eu recours, soit à une maîtrise d'œuvre, soit à une maîtrise d'ouvrage déléguée, soit à des contrôleurs externes. Dans bien des cas, il s'est agi des contrats d'études (2,9% des réalisations de 2013) ou de suivi/contrôle des chantiers (6,48% des réalisations de 2013).

Les autres Communes n'ont pas eu recours à une maîtrise d'œuvre dans la mesure où les services techniques des MAIRIES ont pu faire face à toutes les sollicitations liées à l'exécution des travaux.

#### **4.3.4 Respect des délais contractuels**

Les délais contractuels n'ont pas toujours été respectés et la réglementation en la matière n'est pas mise en œuvre dans les cas de dépassement de ces délais pour la majorité des cas.

La durée effective des réalisations est connue pour 377 marchés de l'échantillon. Dans cet effectif, on peut supposer 320 réalisations comme marchés de travaux. De cet effectif, 113 (ou 35 %) ont été réalisés dans les délais ou avec un retard insignifiant. Parmi les Communes où se trouvent les cas les plus critiques, on peut citer Ouidah (15 mois) Akpro-Misséréti (13 mois), Toucountouna, Abomey-Calavi et Dogbo (12 mois), Avrankou et Bassila (9 mois). Ces Communes affichent en même temps les moyennes de retard les plus élevées. On peut retenir que seulement 14% des Communes ont pu respecter les délais contractuels au cours de l'exercice 2013 pour l'ensemble des réalisations. Dans les autres Communes où il y a eu des dépassements de délais contractuels seulement 13% ont pu mettre en œuvre les mesures coercitives conformément aux dispositions contractuelles.

C'est ainsi qu'à Savè, sur un chantier de construction de centre de santé et suite à un retard de 28 jours, des pénalités de retard ont été prélevées lors du paiement du dernier décompte de l'entreprise.

Dans d'autres cas de retard dans l'exécution des travaux, des mises en demeure ont été envoyées par l'autorité communale ; ce qui a suscité de la part de l'entreprise défaillante, des dispositions idoines pour résorber les retards.

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

Les montants initiaux des marchés devraient être respectés dans la mesure du possible et les cas de prise d'avenants devraient être exécutés conformément à la réglementation.

Au cours de la gestion 2013, des avenants ont été pris dans 48% des Communes. Quatre de ces Communes n'ont pas respecté la réglementation en matière de prise d'avenant. Il s'agit de la Commune d'Adjohoun, d'Allada, de Sinendé et de Zogbodomey.

En effet, au niveau de la Commune d'Adjohoun, le montant de l'avenant relatif au marché de reconstruction du bureau des impôts représente 28,62% du montant du marché initial dépassant ainsi la limite de 20% prescrite par la réglementation.

De même, au niveau de la Commune d'Allada, l'avenant relatif au marché de réfection des bureaux de l'Arrondissement central d'Allada représente 30,21% de la valeur du marché de base dépassant ainsi le seuil de 20% exigé par la réglementation.

Enfin, dans les Communes de Sinendé et de Zogbodomey, des avenants ont été pris en violation des dispositions réglementaires notamment le défaut de l'accord du conseil communal.

## 5 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES

---

### 5.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

#### 5.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Bien que disponibles au niveau des RP, les copies des Bordereaux de Transfert de Ressources (BTR) ne sont pas toujours transmises aux services de l'ordonnateur et les registres FADeC ne sont donc pas mis à jour par rapport aux ressources FADeC reçues. Cette situation s'observe dans 55% des Communes.

Les autres Communes qui ont connaissance des ressources disponibles et qui en font une bonne comptabilisation le doivent en partie à la diligence de leurs receveurs percepteurs qui envoient les copies des BTR au niveau de l'ordonnateur.

#### 5.1.2 Délais d'exécution des dépenses

L'évaluation du délai de mandatement des dossiers vérifiés a permis de dégager une durée moyenne de mandatement de 16 jours avec une valeur maximum et minimum respectivement de 89 jours et 01 jour. Ce délai qui a été de 24 jours en 2012 a connu une légère amélioration en 2013 tout en restant largement au-delà de la norme prescrite par le manuel de procédures du FADeC qui est de 7 jours maximum.

Au nombre des 50% des Communes qui n'ont pas respecté le délai maximum de 07 jours, on peut citer les Communes d'Adjohoun (89 jours), Porto-Novo (50 jours), Kandi (44 jours), Cotonou (40 jours), Bopa (32 jours), Sèmè-Kpodji (31 jours), Abomey-Calavi (29 jours), Grand-Popo (26 jours), Parakou (23 jours), Sinendé (18 jours) et Dangbo (16 jours).

#### 5.1.3 Tenue correcte des registres

La réglementation prescrit à l'ordonnateur de tenir à jour le registre des engagements, le registre des mandats, le registre auxiliaire FADeC et le registre du patrimoine.

L'examen fait sur le terrain permet de constater qu'au niveau des ordonnateurs, 33% tiennent correctement leurs registres en 2013.

Dans 67% des Communes, au moins un registre n'est pas bien tenu. En effet, certains registres ne sont ni cotés, ni paraphés et ne sont pas à jour et/ou leur contexture n'est pas conforme aux prescriptions du manuel de procédures FADeC.

- **Le registre des engagements et le registre des mandats**

Le registre des engagements et celui des mandats qui font partie des documents comptables obligatoires n'ont pas été ouverts et tenus à jour dans toutes des Communes. Ces registres sont tenus à jour dans 79% (engagement) contre 81% en 2012 et 76% (mandat) contre 80% en 2012.

- **Le registre du patrimoine**

Le registre du patrimoine n'est pas ouvert dans tous les services financiers des Communes. Dans les quelques rares Communes où ces registres sont ouverts, ils sont mal tenus et leur contexture ne permet pas d'être renseigné sur la nature, l'état et les quantités des différents éléments du patrimoine. La tenue à jour du registre du patrimoine est de 42% contre 33% en 2012.

- **Le registre auxiliaire FADeC**

Les registres auxiliaires FADeC ne sont pas ouverts dans tous les services financiers des Communes ou quand bien même ils le sont, les différentes informations relatives aux ressources FADeC transférées et encaissées n'y sont pas toutes retracées. Par ailleurs, la contexture de ces registres varie d'une Commune à une autre et souvent n'offre pas les renseignements relatifs à la chronologie des opérations, aux soldes et aux reports successifs. Ce comportement est la conséquence d'une méconnaissance ou d'une mauvaise exploitation des dispositions du manuel de procédures FADeC qui dans certains cas n'est pas disponible au niveau de certains acteurs communaux. La tenue à jour du registre auxiliaire FADeC est de 61% contre 73% en 2012.

Globalement, la situation de tenue à jour des registres comptables s'est dégradée par rapport à l'année 2012.

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

Appréciant le classement des archives, des documents comptables et de gestion budgétaire, il y a lieu d'indiquer que dans 24% des Communes, les dossiers sont constitués par opération et bien archivés.

Dans les autres Communes la situation des archives n'est pas des plus reluisantes. La comptabilité-matières n'est pas souvent tenue et le logiciel GBCO/LGBC utilisé n'est pas parfois fonctionnel.

Certains ordonnateurs se plaignent des limites de la fonctionnalité du logiciel de comptabilité (GBCO ou LGBC) qui ne permet pas de disposer d'une situation par source de financement.

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

Les situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC notamment le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur et le point d'exécution des projets inscrits au budget de la Commune ne sont produits régulièrement que par 38% des Communes. Les autres Communes soit environ 62% ne produisent pas ou ne produisent qu'une partie de ces différents états. Le tableau suivant renseigne sur le niveau de disponibilité de ces différents documents.

**Tableau 15:** Niveau de disponibilité des situations périodiques et états de synthèse produits par l'ordonnateur

| DESIGNATIONS                                               | TAUX 2013 | TAUX 2012 |
|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| la comptabilité trimestrielle des dépenses engagées        | 68,89%    | 24%       |
| le point mensuel des opérations financées sur FADeC        | 41,86%    | 7%        |
| le point d'exécution des projets au 31 mai et 30 septembre | 28,57%    | 15%       |

*Source :* Etabli par la CONAFIL sur la base des informations fournies par les Communes

Une nette amélioration a été constatée par rapport à l'année 2012 sur la production périodique et états de synthèse par l'ordonnateur.

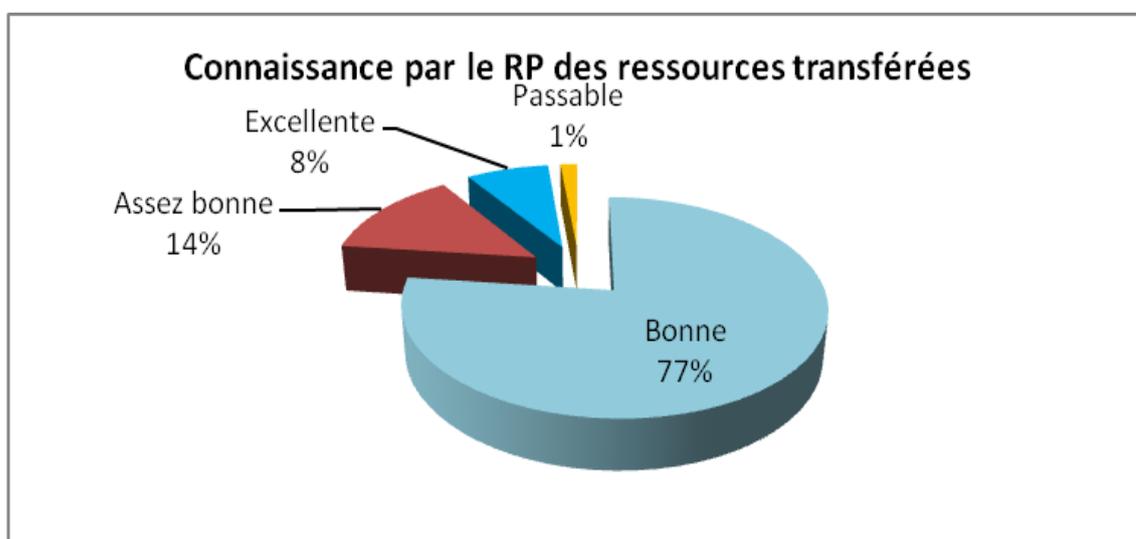
## 5.2 AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR)

### 5.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Au titre de l'exercice 2013, les ressources transférées ont été notifiées au RP par le RF dans la quasi-totalité des Communes mais certaines Communes n'ont pas assuré la comptabilisation correcte de ces ressources.

Le graphique suivant permet d'apprécier la connaissance par le RP des ressources transférées et leur comptabilisation.

**Figure 4:** Connaissance par le RP des ressources transférées et comptabilisation



Si 85% des RP dispose d'une bonne ou excellente connaissance des ressources transférées, il paraît curieux dans ces conditions de ne pas disposer au niveau des MAIRIES des informations fiables sur les ressources transférées.

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

Les investigations au niveau des Communes ont révélé que dès réception des BTR relatifs aux ressources transférées à la Commune, certains RP n'informent pas le Maire par écrit de la disponibilité des ressources et ne leur produisent pas copie desdits BTR. 30% des Communes sont concernées. Il s'agit des Receveurs Percepteurs des Communes de Nikki, Matéri, Tanguiéta, Kérou, Péhunco, Zè, Allada, Come, Grand-Popo, Bopa, Lokossa, Adjarra, Aguégoués, Zogbodomey, Covè, Savè, Savalou, Dassa-Zoumè et Bantè.

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

Le manuel de procédures du FADeC a fixé les mois de février, mai et septembre pour le versement de la part de l'Etat ; supposant un délai de 15 jours pour les procédures administratives au niveau national et départemental, les dates limites de mise en place des fonds au niveau des RP sont de :

- 1<sup>ère</sup> tranche : 15 mars de l'exercice en cours ;
- 2<sup>ème</sup> tranche : 15 juin de l'exercice en cours ;
- 3<sup>ème</sup> tranche : 15 octobre de l'exercice en cours.

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'exercice en cours, si la mise en place est effectuée en une seule tranche.

Il a été constaté que les délais prescrits pour la mise à disposition des ressources FADeC aux Communes ne sont pas toujours respectés.

La situation du retard de transfert des ressources FADeC affecté de certains ministères sectoriels se présente comme suit :

- pour le FADeC affecté MEMP, le retard varie entre 07 et 92 jours avec une moyenne de retard de 35 jours;
- pour le FADeC affecté MS, le retard est entre 09 et 72 jours avec une moyenne de retard de 30 jours;
- pour le FADeC affecté MERPMEDER, le retard est entre 17 et 129 jours avec une moyenne de retard de 86 jours.

La durée du retard du transfert des tranches des ressources FADeC non affecté investissement se présente comme suit :

- pour la première tranche FADeC non affecté investissement, 9% des Communes ont reçu cette tranche en retard. Ce retard varie entre 05 et 52 jours avec une moyenne de retard de 35 jours.
- pour la deuxième tranche FADeC non affecté investissement, 10% des Communes ont reçu cette tranche en retard. Ce retard varie entre 02 et 17 jours. Les autres Communes ont reçu cette tranche avant l'échéance, avec une moyenne d'avance de 07 jours.
- pour la troisième tranche FADeC non affecté investissement, le retard est entre 20 et 77 jours avec une moyenne de retard de 32 jours. Toutes les Communes ont reçu cette tranche en retard et dans des délais qui ne permettent pas son utilisation pendant l'exercice en cours. Cette tranche est souvent reportée comme solde pour l'exercice qui suit.

Au total, le retard moyen des 3 tranches est de 5 jours. Dans le meilleur cas, les Communes ont reçu les transferts avec 52 jours d'avance et dans le cas le plus critique, les transferts ont été reçus avec 73 jours de retard. Le problème de la

mise à disposition des ressources dans les délais requis est donc préoccupant et mérite que des solutions idoines soient trouvées.

Ces retards ont évidemment pour conséquence le défaut de consommation à bonne date des ressources mises à disposition. Il arrive des cas où les BTR sont envoyés mais ne sont pas suivi du virement des fonds ce qui pose des problèmes au niveau de la gestion de la trésorerie des Communes et de l'exécution correcte de leur PAI.

#### **5.2.4 Tenue correcte des registres**

Le manuel de procédures FADeC prescrit au comptable de la Commune (le RP) de tenir à jour un registre auxiliaire FADeC 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.

L'examen fait sur le terrain permet d'indiquer que seulement 27% des RP respectent cette prescription.

##### **• Le registre des mandats**

Le registre des mandats qui fait partie des documents comptables obligatoires a été ouvert et tenu à jour dans la plupart des Recettes-perceptions des Communes. Ce registre est à jour dans 74% des RP contre 70% en 2012.

##### **• Le registre auxiliaire FADeC**

Les registres auxiliaires FADeC ne sont pas ouverts dans toutes les Recettes-perceptions des Communes ou quand bien même ils sont ouverts, les différentes informations relatives aux BTR n'y sont pas toutes retracées. Par ailleurs, la contenance de ces registres varie d'une Recette-perception à une autre et souvent n'offre pas les renseignements relatifs à la chronologie des opérations, aux soldes et aux reports successifs. Ce registre est à jour dans 49% des RP contre 51% en 2012.

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

Les investigations au niveau des Communes ont révélé que tous les mandats sont effectivement transmis au RP par bordereau.

##### **5.2.5.1 La régularité des paiements**

##### **• Le taux de complétude des dossiers de paiement est de 87%.**

- Le bordereau de livraison des fournitures n'est pas signé par le chef de service compétent dans 25% des cas. Les cas les plus évidents se retrouvent dans les Communes de Bembéréké, Sèmè-Podji, Kétou, Sakété, et Porto-Novo.
- Le PV de réception provisoire des travaux n'est pas signé par le CST dans 15% des cas. Les Communes les plus concernées sont celles de Zè, Adjohoun, Kouandé, Akpro-Misséréty, Sèmè-Podji, Karimama et Bohicon.

- L'attachement des travaux n'est pas visé par le CST dans 13% des cas. Les cas plus évidents se retrouvent dans les Communes de Kétou, Dassa-Zoumè, Zè, Aguégoués, Adjohoun, Kouandé et Akpro-Missérété.
- le marché / contrat / bon de commande signé n'est pas joint au dossier dans 13% des cas. Les Communes les plus concernées sont celles d'Adjohoun, Kouandé, Akpro-Missérété, Karimama, Adja-Ouèrè, Kétou et Sakété.

Il reste donc un effort à fournir par les RP pour disposer de liasses comptables complètes en vue de garantir des paiements réguliers.

- **Le taux de régularité des factures est de 91%**

Les factures sont régulièrement présentées par les prestataires.

Toutefois, la constitution de la garantie de bonne fin d'exécution est l'aspect qui pose le plus de problèmes et qui n'est pas respecté dans 21% des cas. Les Communes les plus concernées sont celles de Pobè, Ouinhi, Karimama, Bembéréké, Kouandé et Avrankou.

- **Les contrôles de régularité du RP ne sont effectués que dans 89% des cas**

Les faiblesses se situent au niveau du contrôle de la preuve de la prise en charge en comptabilité matières et du contrôle de la régularité des pièces justificatives.

### 5.2.5.2 Délais moyens de paiement des mandats

L'évaluation des délais de paiement comptable des dossiers vérifiés a permis de faire les constats ci-après :

- **En ce qui concerne le paiement comptable**

La durée moyenne de paiement comptable des Communes au niveau national est de 11 jours avec une valeur maximum et minimum respectivement de 66 jours et 00 jour. Ce délai était de 21 jours en 2012.

Parmi les RP des Communes qui ont largement dépassé le délai de 11 jours prescrit par le manuel de procédures FADeC, on peut citer les cas de Dangbo (66 jours), Cotonou (46 jours), Zogbodomey (32 jours), Sèmè-Kpodji (32 jours), Gogounou (31 jours), Lalo (26 jours), Kandi (22 jours).

- **En ce qui concerne la durée moyenne totale des paiements (depuis le niveau ordonnateur)**

La durée moyenne totale des paiements des Communes au niveau national est de 27 jours avec une valeur maximum et minimum respectivement de 105 jours et 04 jours.

Il convient de préciser que ces délais moyens calculés sont des moyennes arithmétiques influencées négativement par des cas extrêmes du fait de l'existence de quelques rares mandats dont le paiement est bloqué pour des raisons particulières, comme par exemple les litiges avec l'entrepreneur ou des documents incomplets ou encore la non disponibilité des fonds.

Il ressort de l'analyse du mécanisme de paiement des mandats que 2.965 mandats soit 95% des mandats émis sont payés courant le quatrième trimestre

pour un montant total de 18 873 035 203 FCFA représentant 92% du montant total mandaté en 2013.

Par ailleurs, selon les informations fournies par les RP, 17% des mandats payés en 2013, l'ont été entre le 30 et le 31 décembre pour un montant total de 3 383 443 618 FCFA. Une partie importante de cette somme n'a été effectivement payée qu'après cette date, mais elle est comptabilisée en 2013. Les Communes qui ont battu le record de paiement entre le 30 et le 31 décembre (plus de 10 mandats) sont celles des Aguégoués (49), Zè (33), Karimama (22), Djakotomey (18), Toviklin (17), Bopa (16), Kalalé (16), Kandi (15), Athiéme (15), Malanville (14), Avrankou (14), Kouandé (14), Tchaourou (13), Djougou (12), Zagnanado (11), Ouinhi (11), Comé (10), Houéyogbé (10), Klouékanmè (10), Za-Kpota (10).

Le montant total des mandats en instance de paiement au 31 décembre 2013 dans les Communes s'élève à 1 147 753 525 FCFA.

### **5.2.6 Archivage des documents**

L'archivage des documents au niveau de la quasi-totalité des Recettes-perceptions est manuel. Par ailleurs, quelques rares Recettes-perceptions comme celles de Zagnanado, Adja-Ouèrè et Ouinhi assurent un archivage électronique des données numériques sur des disques durs externes gardés par les Receveur-Percepteurs.

Les armoires de rangement qui existent et qui servent à l'archivage manuel des documents papiers sont souvent insuffisants et non appropriées pour la plupart.

Les pièces comptables sont souvent classées par opération.

Les situations les plus critiques où les archives sont mal tenues et les dossiers sont disposés à même le sol pour défaut d'armoires de rangement ou de salles d'archives sont observées dans les RP de Bembérékè, Malanville, Ségbana, Nikki, Comé, Grand-Popo, Bopa, Houéyogbé, Dogbo, Semè-Podji, Adjarra, Aguégoués, Adjohoun, Sakété, Glazoué, Ouessè et Savè.

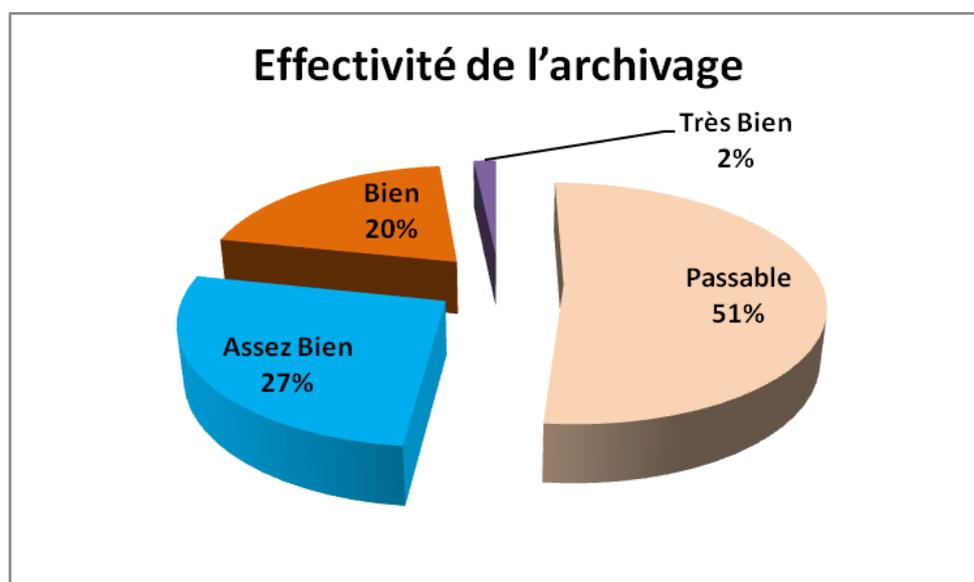
Le tableau suivant nous renseigne sur l'appréciation du mode d'archivage et sur son effectivité

**Tableau 16:** Classement et archivage des documents

| Mode d'archivage       |    |     | effectivité de l'archivage |    |     |
|------------------------|----|-----|----------------------------|----|-----|
| Manuel                 | 34 | 55% | Passable                   | 31 | 52% |
| Informatique           | 0  | 0%  | Assez Bien                 | 16 | 27% |
| Manuel et Informatique | 28 | 45% | Bien                       | 12 | 20% |
|                        |    |     | Très Bien                  | 1  | 2%  |

*Source : CONAFIL, sur la base des rapports d'audit*

**Figure 5 :** Effectivité de l'archivage

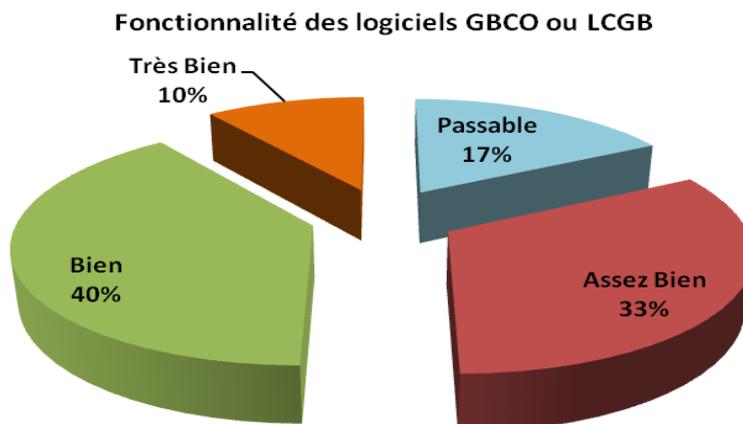


*Source : Etabli par la CONAFIL sur la base des informations fournies par les Communes*

La grande majorité des recettes-perceptions utilise le GBCO ou LCGB pour la prise en charge des informations émanant de l'ordonnateur et pour la génération des informations de synthèse. Aussi le logiciel W-Money est déployé dans les différents postes comptables pour la tenue de la comptabilité du RP.

Le graphique suivant renseigne sur l'appréciation de la fonctionnalité des logiciels GBCO ou LCGB par le RP ?

**Figure 6:** Fonctionnalité des logiciel GBCO ou LCGB



*Source :* Etabli par la CONAFIL sur la base des informations fournies par les Communes

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

La situation mensuelle de la disponibilité financière de la Commune, les états d'exécution périodique et annuel du FADeC 2013, le point mensuel de l'exécution des dépenses exécutées sur FADeC et contresigné par le RP, la situation en fin d'année des crédits d'investissements non engagés à reporter n'ont été disponibles que dans 10% des RP. Les autres RP soit environ 90% n'ont pas produit ou n'ont produit qu'une partie de ces différents états aux inspecteurs. Le tableau suivant renseigne sur le niveau de disponibilité de ces différents documents au moment du passage des équipes d'audit.

**Tableau 17:** Niveau de disponibilité des situations périodiques et états de synthèse produits par le comptable

| DESIGNATIONS                                                                     | TAUX 2013      | TAUX 2012      |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| Situations mensuelles de disponibilité de la Commune                             | 83,72%         | Non renseigné  |
| Etats d'exécution périodique et annuelle du FADeC 2013                           | 35,90%         | 39%            |
| Point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC                  | Non Disponible | Non Disponible |
| Situation en fin d'exercice des crédits d'investissement non engagés à reporter. | 53,66%         | 46%            |
| Point des mandats FADeC en instance de paiement (non encore payés)               | 53,57%         | 36%            |
| Comptes de gestion et preuve de sa transmission à la DGTCF et à la Cour Suprême. | Non renseigné  | 32%            |

*Source :* Etabli par la CONAFIL sur la base des documents disponibles chez les RP

Pour l'ensemble, il n'a pas été noté une amélioration significative de la disponibilité des différents états par rapport à l'année 2012.

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

---

Le contrôle de l'état des infrastructures s'analyse à travers le suivi des travaux en cours et la fonctionnalité des infrastructures réceptionnées.

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

Par rapport à ce volet, l'appréciation se fait après la réception provisoire. Dans l'ensemble, les infrastructures achevées sont fonctionnelles dans une proportion de 90%. Toutefois, des cas d'infrastructures non fonctionnelles un an après leur réception provisoire ont été signalés à Tchaourou, Bassila, Lokossa, Athiéme, Djakotomey et Savè, soit un taux de 10%.

Lorsqu'on s'intéresse exclusivement aux infrastructures effectivement mises en service, le niveau de fonctionnalité est assez bon dans 95% des Communes.

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

#### **6.2.1 Contrôle périodique des travaux**

La preuve du contrôle périodique des travaux s'établit par le rapport de suivi et de contrôle. Cet outil est disponible dans 65% des Communes. Il fait par contre défaut dans les Communes de Ségbana, de Nikki, de Kalalé, de Parakou, de Zè, d'Abomey-Calavi, de Sô-ava, d'Adjohoun, de Bonou, d'Akpro-Misséréte, de Dangbo, d'Ifangni, d'Adja-Ouère, de Kétou, de Pobè, de Sakété, de Bohicon, de Za-kpota, de Zogbodomey, de Covè, de Zagnanado, de Ouinhi, de Savè et de Dassa-Zoumè.

Par ailleurs, les attachements et les procès-verbaux de réception provisoire sont revêtus de la signature du Chef du Service des Affaires Financières et du Chef du Service Technique dans toutes les Communes sauf à Bembèrèkè, à Karimama, à Zè, à Lalo, à Toviklin, à Ouessè et à Dassa-Zoumè.

Par son visa, le Chef du Service Technique certifie le niveau d'avancement des travaux qui donne droit au paiement du décompte.

#### **6.2.2 Constat de visite.**

La finalité des visites de chantier est de s'assurer du bon déroulement des travaux et le respect par l'entreprise des clauses contractuelles et des normes.

Elles permettent aussi de relever les malfaçons. A ce propos, les résultats de l'audit des réalisations financées sur FADeC en 2013 ont relevé certaines malfaçons liées :

- aux fissures précoces de certaines infrastructures ;
- aux affaissements de sol ;
- au non respect des dimensionnements ;

- à l'écoulement des toitures ;
- aux infiltrations d'eau dans les dalles ;
- aux non respect des prescriptions techniques.

En effet, dans près de 45% des Communes, des cas de malfaçons visibles ont été notés. Les Communes concernées sont : Ségbana, Nikki, Kalalé, N'dali, Parakou, Tchaourou, Bassila, Natitingou, Toucountouna, Cobly, Matéri, Tanguiéta, Kouandé, Kérou, Grand-Popo, Bopa, Houéyogbé, Aplahoué, Porto-Novo, Aguégoués, Adjohoun, Bonou, Pobè, Sakété, Za-Kpota, Zogbodomey, Covè, Zagnanado, Ouinhi et Glazoué.

Cela pose le problème de bon suivi de travaux par le Service Technique de la MAIRIE.

### **6.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC**

Les ouvrages financés ou cofinancés sur FADeC doivent porter des références qui facilitent l'identification de l'ouvrage, la source de financement ainsi que d'autres informations nécessaires.

Dans la pratique, cette réglementation n'a été respectée que par 59% de Communes. Les Communes qui n'ont pas veillé à immatriculer ou estampiller, selon les cas, les infrastructures réalisées sont :

Bembèrèkè, Sinendé, Bassila, Toucountouna, Matéri, Tanguiéta, Péhunco, Zè, Allada, Cotonou, Bopa, Houéyogbé, Klouékanmè, Lalo, Toviklin, Aplahoué, Porto-Novo, Adjarra, Aguégoués, Avrankou, Adjohoun, Bonou, Sakété, Bohicon, Glazoué, Ouessè, Savè et Dassa-Zoumè.

## **7 OPINIONS DES AUDITEURS**

---

### **7.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION**

#### **Opinion :**

Suite aux investigations au niveau des Communes dans le cadre de l'audit des dépenses FADeC au titre de la gestion 2013 et après l'examen et les contrôles requis de tous les documents de planification et de gestion budgétaire des Communes, il a été établi que les réalisations sur financement FADeC au titre de l'année 2013 ont été prises en compte dans les budgets communaux et les programmes annuels d'investissement 2013 des Communes. Il a été retenu sans réserve que les réalisations sont cohérentes avec la planification.

### **7.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS ET LA PASSATION DES MARCHES**

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

#### **Opinion :**

Sous réserve de la prise en compte des ressources PSDCC communautés et suite aux rapprochements de solde au niveau des chefs des services des affaires financières et des receveurs-percepteurs au niveau de toutes les Communes et après traitement des cas d'omission et de mauvaise imputation, il peut être confirmé qu'il y a un niveau appréciable de cohérence et de concordance des ressources FADeC transférées et des soldes respectifs tant au niveau des chefs des services des affaires financières que des receveurs-percepteurs de toutes les Communes.

Des efforts restent à déployer tant de la part des ordonnateurs que des comptables pour un rapprochement périodique des différentes situations comptables telles que prescrites par le manuel de procédures FADeC.

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

#### **Opinion :**

Suite aux investigations au niveau de toutes les Communes, il peut être confirmé que toutes les ressources transférées aux 77 Communes du Bénin ne sont pas budgétisées et ne sont pas, par conséquent, toutes retracées soit dans le primitif soit dans le collectif budgétaire. Par ailleurs, les reports de crédits qui sont budgétisés, le sont de façon globale sans pour autant spécifier ceux relatifs aux crédits FADeC.

Au total, il n'a pas pu être constaté sur la base des informations obtenues des Communes, un état consolidé de la situation réelle des ressources et des emplois de toutes les Communes au titre de la gestion 2013.

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

#### **Opinion :**

Les Auditeurs ont fait le constat des éléments de gouvernance ci-après :

- les sessions ordinaires ont été tenues généralement à bonne date mais un effort reste à faire par quelques Communes en ce qui concerne la 4<sup>ème</sup> session ordinaire ;
- il existe des tableaux d'affichage dans les Communes et les PV de délibération ne sont pas toujours affichés ;
- les actes de gestion sont en général transmis à l'autorité de tutelle ;
- la reddition de compte aux populations est de plus en plus effective ;
- les secrétaires généraux des MAIRIES assurent effectivement la coordination de tous les services communaux en dehors de quelques exceptions où des difficultés de management des ressources humaines perdurent;
- la transmission systématique par le Maire des actes de gestion à l'autorité de tutelle est effective en dehors de quelques exceptions;
- les commissions communales permanentes sont généralement créées mais leur fonctionnement est encore très partiel ;
- la tenue des réunions de municipalité est de plus en plus effective en dehors de quelques exceptions. Cependant, les rapports ou comptes rendus desdites réunions ne sont généralement pas disponibles ;
- le système d'information et de gestion interne des dossiers administratifs est généralement fonctionnel et régulier ;
- la mise en œuvre des PAI/PAD/PAC a été évaluée en fin d'exercice dans la quasi-totalité des Communes;
- la répartition des tâches et les séparations des fonctions préconisées par le manuel de procédures FADeC sont effectives ;
- les documents de gestion (budget primitif, collectif budgétaire, compte administratif) ont été adoptés et approuvés dans les délais légaux ;
- les documents de gestion actualisés de la Commune ne sont pas souvent disponibles à la salle des archives et de la documentation pour la consultation du public.

Sous réserve des observations faites sur la passation des marchés, il en ressort que le contrôle de l'exécutif communal par le conseil communal s'est amélioré et que le système de contrôle interne au niveau de la plupart des Communes est efficace malgré les défaillances constatées.

Toutefois, l'existence d'un manuel de procédures FADeC n'est pas confirmée dans toutes les Communes et l'effort de maîtrise de ce document devra être poursuivi.

### 7.2.4 Passation des marchés publics

#### **Opinion :**

Les auditeurs ont constaté :

- **Au niveau du fonctionnement des organes de passation de marchés**
  - Les Secrétariats de la Personne Responsable des Marchés Publics ont été créés dans presque toutes les Communes. Cependant, il se pose un problème de fonctionnement de ces secrétariats.

- Les Commissions de Passation des Marchés Publics ont été créées dans la plupart des Communes et sont généralement fonctionnelles. Les Cellules de Contrôles des Marchés Publics ont été créées dans la plupart des Communes et sont généralement fonctionnelles.
- **Au niveau du respect des procédures de passation des marchés**
  - Le Plan prévisionnel de passation de marchés est élaboré dans la majorité des Communes et dégage un taux de complétude satisfaisant par rapport au modèle de l'ARMP. Ce plan n'est pas souvent transmis à la DNCMP et ne fait pas généralement l'objet de publication d'un avis général de passation de marchés.
  - Les seuils de passation sont respectés au niveau de la plupart des Communes tout comme les seuils de contrôle a priori.
  - Les marchés gré à gré passés, pour la plupart ne sont pas réguliers.
  - Les règles relatives à la publicité des marchés et celles relatives au respect des délais de procédures ne sont pas respectées dans la majorité des Communes.
  - Moins de la moitié des marchés sont approuvés par l'autorité de tutelle.
  - Les avis d'AO et les DAO sont conformes dans la plupart des Communes.
  - Les PV d'ouverture des offres retracent généralement les informations contenues dans les offres des différents soumissionnaires.

Au regard de ce qui précède les auditeurs concluent que les organes de passation des marchés ont une existence juridique dans la plupart des Communes. Mais le fonctionnement des CCMP et Secrétariat de la PRPM laisse à désirer et des efforts devraient être fournis pour assurer une meilleure transparence de la procédure de passation des marchés publics.

Néanmoins, les procédures de passation de marchés respectent les textes en vigueur dans la plupart des Communes.

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

#### **Opinion** :

Les auditeurs ont constaté que les marchés sont généralement enregistrés mais la phase administrative d'exécution des commandes n'est pas en générale régulière. Quant aux délais d'exécution des contrats, des retards notables sont observés dans la majorité des cas sans que l'autorité contractante ne prenne des mesures particulières à cet effet.

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

### **7.3.1 Profitabilité aux populations**

#### **Opinion** :

En dehors d'une dizaine de réalisations sur toute l'étendue du territoire qui n'ont pas encore été rendues fonctionnelles pour diverses raisons, ce qui a un impact sur la disponibilité des infrastructures, les auditeurs ont estimé que les ouvrages

réalisés sur financement des ressources FADeC profitent à la population et ont un impact direct sur leurs conditions de vie.

### **7.3.2 Efficacité, efficience et pérennité des réalisations**

#### **Opinion :**

A l'analyse des faits, des documents et sous réserve de la poursuite des efforts à fournir en matière d'entretien des infrastructures, les auditeurs ont estimé que la gestion des ressources transférées peut être qualifiée d'efficace.

Par contre, les auditeurs se réservent quant à l'efficience par rapport aux coûts des réalisations dans la mesure où ils n'ont pas pu disposer des éléments d'appréciation déterminants. Cependant, une analyse sommaire des coûts de réalisation des infrastructures standards ne montre pas des excès.

## 8 MISE EN OUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT PRECEDENT ET NOUVELLES RECOMMANDATIONS

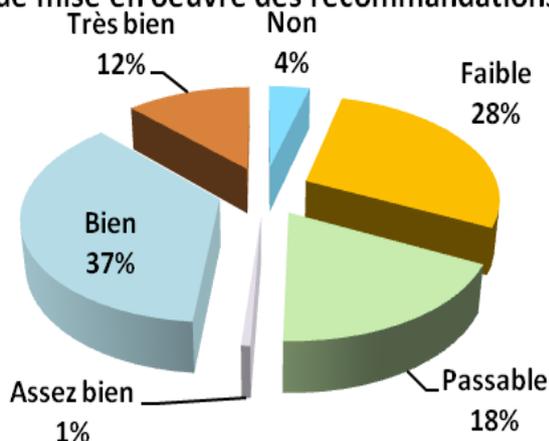
L'appréciation de la mise en œuvre des recommandations dans les Communes a permis de tracer le camembert ci-dessous. L'examen de ce diagramme indique que près de 50% des recommandations ont été bien mises en œuvre, 28% des recommandations ont été faiblement exécutées et 4% des recommandations n'ont pas du tout été mises en œuvre. Les Communes devront donc poursuivre la mise en œuvre des recommandations de l'audit du FADeC au titre de l'exercice 2012 et prendre en compte celles de 2013 pour une meilleure gestion des ressources FADeC.

**Tableau 18:** Situation de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2012.

| Appréciations        | Nombre      | Pourcentage |
|----------------------|-------------|-------------|
| Très bien            | 137         | 12,18%      |
| Bien                 | 406         | 36,09%      |
| Assez bien           | 7           | 0,62%       |
| Passable             | 204         | 18,13%      |
| Faible               | 316         | 28,09%      |
| Non                  | 45          | 4,00%       |
| <b>Total général</b> | <b>1125</b> | <b>100%</b> |

**Figure 7 :** Mise en œuvre des recommandations

Niveau de mise en oeuvre des recommandations 2012



Le tableau ci-dessous récapitule les nouvelles recommandations à l'issue des travaux de l'audit des ressources du FADeC transférées au titre de la gestion 2013

**Tableau 19:** Tableau récapitulatif des *nouvelles* recommandations de 2013

| N°  | Recommandations                                                                                                                                          | Acteur principal                   |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 1-  | Rendre fonctionnelles les commissions communales permanentes                                                                                             | Conseil Communal                   |
| 2-  | S'assurer de la conformité des DAO de la Commune au modèle type de l'ARMP                                                                                | CPMP                               |
| 3-  | Inviter la CCMP à transmettre par bordereau les dossiers étudiés à la CPMP.                                                                              | CPMP                               |
| 4-  | Respecter les obligations légales prévues à l'article 49 du code 2009 de MPDS en matière de marché gré à gré.                                            | CPMP                               |
| 5-  | Tenir un fichier des marchés publics par le secrétariat de la PRMP.                                                                                      | CPMP                               |
| 6-  | Veiller à procéder à toutes les évaluations nécessaires des offres aux fins d'aboutir à des classements objectifs.                                       | CPMP                               |
| 7-  | Veiller au respect des délais prescrits pour le transfert des ressources FADeC aux Communes.                                                             | La CONAFIL                         |
| 8-  | S'assurer de l'exactitude des informations contenues dans le document retraçant le point des ressources transférées aux Communes.                        | La CONAFIL                         |
| 9-  | Veiller à la mise à disposition des Communes des montants annoncés.                                                                                      | La CONAFIL et La DGTC              |
| 10- | Notifier les rejets de mandats par écrit en précisant les motifs                                                                                         | Le receveur-percepteur             |
| 11- | veiller à procéder au regroupement des liasses de pièces justificatives par opération                                                                    | Le receveur-percepteur             |
| 12- | Prendre les dispositions pour ouvrir et tenir à jour un registre auxiliaire FADeC.                                                                       | Le receveur-percepteur             |
| 13- | Prendre les dispositions pour la production du point sur l'exécution du FADeC de même que les états de synthèse annuels.                                 | Le Maire et le Receveur-percepteur |
| 14- | Veiller à informer par écrit le Maire de la disponibilité des ressources et faire acheminer les copies des BTR relatifs aux ressources FADeC transférées | Le receveur-percepteur             |
| 15- | Faire coter et parapher le registre auxiliaire FADeC par l'autorité compétente.                                                                          | Le receveur-percepteur             |
| 16- | Etablir mensuellement la situation de disponibilité et le point d'exécution FADeC                                                                        | Le receveur-percepteur             |
| 17- | Produire dans les délais réglementaires les comptes de gestion.                                                                                          | Le receveur-percepteur             |
| 18- | Veiller à ce que les organes de passation de marchés élaborent leur rapport annuel d'activité.                                                           | PRMP                               |
| 19- | Etablir le PV d'ouverture des plis avec la liste de présence des parties prenantes y compris les soumissionnaires.                                       | PRMP                               |

|     |                                                                                                                                                                                      |                   |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 20- | Informers les soumissionnaires par écrit en cas de modification de date et de l'heure d'ouverture.                                                                                   | PRMP              |
| 21- | Publier le PV d'attribution provisoire (affichage).                                                                                                                                  | PRMP              |
| 22- | Informers les soumissionnaires non retenus par écrit.                                                                                                                                | PRMP              |
| 23- | Prendre les dispositions idoines en vue du respect strict des différents délais des procédures de passation des MP.                                                                  | PRMP              |
| 24- | Veiller au respect des seuils de passation des marchés publics.                                                                                                                      | PRMP              |
| 25- | Faire approuver par la tutelle les marchés conclus.                                                                                                                                  | PRMP              |
| 26- | Mentionner l'identification administrative de l'autorité contractante au niveau de tous les avis d'AO de même que la source de financement.                                          | PRMP              |
| 27- | Etablir les PV d'attribution des marchés en conformité avec les dispositions du code y afférentes.                                                                                   | PRMP              |
| 28- | Veiller à ce que les PV d'attribution provisoire des marchés mentionnent le ou les soumissionnaires retenus, les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet.       | CPMP              |
| 29- | Envoyer les contrats au service financier pour la prise en compte de l'engagement juridique des dépenses.                                                                            | CST               |
| 30- | Faire marquer les réalisations, conformément aux indications du manuel de procédures du FADeC.                                                                                       | CST               |
| 31- | Eviter le fractionnement des marchés pour rester en dessous du seuil.                                                                                                                | PRMP              |
| 32- | Tenir un registre de suivi des réalisations et dresser des rapports de contrôle et de suivi.                                                                                         | CST               |
| 33- | Prendre les dispositions aux fins de faire suivre les BTR des virements effectifs de fonds dans les meilleurs délais.                                                                | DGTCP             |
| 34- | Créer et tenir à jour les registres du patrimoine et d'inventaire des biens de la Commune.                                                                                           | Le C/SAF          |
| 35- | Ouvrir et tenir à jour le registre auxiliaire FADeC (côté, paraphé et arrêté en fin d'exercice)                                                                                      | Le C/SAF          |
| 36- | Prendre les dispositions pour respecter les délais réglementaires de mandatement                                                                                                     | Le C/SAF          |
| 37- | Veiller à reporter en début d'exercice, les soldes de l'année précédente.                                                                                                            | Le C/SAF          |
| 38- | Veiller au respect de toutes les obligations en matière de production et de transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et les états de synthèse annuels. | Le C/SAF          |
| 39- | Respecter scrupuleusement toutes les règles, procédures et délais relatifs à la régularité de la phase administrative et comptable d'exécution des commandes publiques.              | Le C/SAF et le RP |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                   |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 40- | Prendre les dispositions nécessaires pour tenir à jour les registres comptables conformément aux dispositions en vigueur.                                                                                                                                                             | Le C/SAF et le RP |
| 41- | Respecter le délai de transmission du compte administratif à l'autorité de tutelle.                                                                                                                                                                                                   | Le C/SAF          |
| 42- | Veiller à la complétude des liasses justificatives avant la signature des mandats par l'ordonnateur.                                                                                                                                                                                  | Le C/SAF          |
| 43- | Classer les pièces comptables (mandats et liasses) par ordre chronologique.                                                                                                                                                                                                           | Le C/SAF          |
| 44- | Prendre les dispositions pour la tenue effective des réunions de municipalité                                                                                                                                                                                                         | Le Maire          |
| 45- | Veiller à ce que tous les projets prévus au budget communal soient préalablement inscrits aux documents de planification (PAI, PAD ou PAC)                                                                                                                                            | Le Maire          |
| 46- | Veiller à publier le procès-verbal d'attribution provisoire.                                                                                                                                                                                                                          | La PRMP           |
| 47- | Veiller à faire connaître au public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des marchés, les caractéristiques essentielles des marchés prévus au PPM.                                                                                                   | La PRMP           |
| 48- | Veiller à faire transmettre à la DNCMP le Plan Prévisionnel de Passation des Marchés conformément aux dispositions réglementaires.                                                                                                                                                    | La PRMP           |
| 49- | Organiser au moins une fois l'an une séance de reddition de compte pour prendre en compte les préoccupations pertinentes des populations                                                                                                                                              | Le Maire          |
| 50- | Rendre compte des actes de gestion du Maire à chacune des réunions du conseil communal par un rapport écrit pour examen et adoption.                                                                                                                                                  | Le Maire          |
| 51- | La CONAFIL doit demander au concepteur du progiciel LGBC/GBCO de le paramétrer pour la prise en compte des situations : (i) suivi par financement (par bailleur), (ii) suivi par type et secteur de transfert, afin de générer automatiquement tous les états comptables nécessaires. | La CONAFIL        |
| 52- | Mettre en œuvre les mesures coercitives contenues dans les clauses contractuelles dans les cas de non-respect des délais d'exécution des contrats/marchés.                                                                                                                            | Le Maire          |
| 53- | Eviter d'engager des dépenses au-delà du montant des ressources disponibles.                                                                                                                                                                                                          | Le Maire et RP    |
| 54- | Respecter les prescriptions du manuel de procédures FADeC en matière de dépenses inéligibles.                                                                                                                                                                                         | Le Maire          |
| 55- | Veiller à afficher à la MAIRIE le procès-verbal des délibérations de la dernière session tenue par le conseil communal.                                                                                                                                                               | Le SG             |
| 56- | Tenir la liste de présence du public aux séances du conseil communal.                                                                                                                                                                                                                 | Le SG             |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                      |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 57- | Rédiger systématiquement les procès-verbaux des délibérations du conseil communal et ouvrir un registre spécifique pour la convocation des conseillers aux sessions du conseil communal.                                                                                                    | Le SG                                |
| 58- | Tenir périodiquement des réunions avec les Chefs de service, réunions sanctionnées par des PV ou comptes rendus.                                                                                                                                                                            | Le SG                                |
| 59- | Laisser copie des documents de gestion (Budget primitif, Collectif budgétaire, PAI, PDC, Compte administratif, etc.) approuvés par l'autorité de tutelle au service d'information et de documentation pour des consultations sur place et pour des copies pour ceux qui en font la demande. | Le SG                                |
| 60- | Faire instituer un registre spécifique à émarger à l'occasion de la remise des PV de délibération.                                                                                                                                                                                          | Le SG                                |
| 61- | Associer les autorités communales dans les procédures de passation des marchés relatifs aux infrastructures à réaliser dans leurs Communes.                                                                                                                                                 | Ministères sectoriels<br>(cas du MS) |
| 62- | Prendre les dispositions pour faire suite dans les délais aux dossiers de marchés publics transmis par les Communes.                                                                                                                                                                        | Préfet                               |
| 63- | Veiller à tenir copie de toutes les pièces justificatives des dépenses engagées sur FADeC                                                                                                                                                                                                   | Le C/SAF et le RP                    |

## **CONCLUSION**

Les inspecteurs ont conduit l'audit des dépenses FADeC gestion 2013 conformément aux normes établies en matière d'audit. Ces normes les obligent à planifier et conduire l'audit de manière à acquérir la certitude raisonnable que les situations examinées ne comportent pas d'inexactitudes significatives. Le présent audit comporte l'examen, au moyen de sondages, des pièces justifiant les montants et les inscriptions qui figurent dans les différents tableaux et documents et constituent par conséquent une base raisonnable pour les opinions données.

Les auditeurs de la gestion des ressources financières transférées aux Communes en 2013 concluent au regard du fonctionnement de l'administration communale et du contrôle interne mis en place, que les Communes donnent l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer à bénéficier des tranches de transfert au titre du FADeC à l'exception de quelques Communes présentant des réserves mineures qui ne sont pas de nature à susciter la recommandation de la suspension des transferts.

Cotonou, le 31 décembre 2014

L'Inspecteur Général des Finances,  
Chef de Service,



Zacharie LAOUROU

L'Inspecteur Général des Affaires  
Administratives, Chef de Service,



Ernest AZONNAHOU