

REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE – JUSTICE – TRAVAIL

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

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 2014
COMMUNE D'ATHIEME**

Etabli par Messieurs :

- Fernand KINZO, Inspecteur des Finances (MEFPD)
- Toussaint GNONLONFOUN, Administrateur Civil (MDGLAAT)

NOVEMBRE 2015

TABLE DES MATIERES :

INTRODUCTION	1
CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION :	1
DEMARCHE METHODOLOGIQUE, DEROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTES :	2
1 ETAT DES TRANSFERTS ET NIVEAU D'EXECUTION	4
1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS DE LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2014	4
1.2 NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS DE TRANSFERT DE L'ANNEE	5
2 ETAT DE LA PLANIFICATION DES PREVISIONS D'INVESTISSEMENTS DE LA COMMUNE ET DES REALISATIONS	7
2.1 SITUATION DE LA PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	7
2.2 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS.....	10
2.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES.....	12
3 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL	14
3.1 REGULARITE DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL	14
3.2 AFFICHAGE DES PV DE DELIBERATION	15
3.3 CONTROLE DES ACTIONS DU MAIRE PAR LE CONSEIL COMMUNAL ET L'AUTORITE DE TUTELLE	15
3.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	16
3.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	17
3.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-.....	20
3.7 ACCES A L'INFORMATION	21
3.8 REDDITION DE COMPTE.....	21
3.9 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	22
3.10 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DE L'ORGANE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS	24
4 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES.....	25
4.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	27
4.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés.....	27
4.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics.....	28
4.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation (seuils de compétence) des marchés publics.....	28
4.1.4 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics	29
4.1.5 Conformité des documents de passation des marchés et respect des critères de jugement des offres	31
4.1.5.1 Conformité des DAO et marchés aux modèles types	31
4.1.5.2 Conformité de l'avis d'appel d'offres	31
4.1.5.3 Appréciation de la conformité du PV d'ouverture des offres.....	32
4.1.5.4 Conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO	32
4.1.5.5 Conformité et régularité du PV d'attribution des marchés.	33
4.1.6 Effectivité du contrôle de la CCMP /DNCMP.....	34
4.1.7 Approbation des marchés par la tutelle.....	34
4.1.8 Respect des délais de procédures.....	35
4.1.9 Situation et régularité des marchés de gré à gré	36
4.1.10 Situation et régularité des marchés passés en dessous des seuils de passation.....	37
4.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES ...	38
4.2.1 Enregistrement des contrats/marchés	38
4.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques	38
4.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre	39
4.2.4 Respect des délais contractuels	40
4.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants	41
5 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES	42
5.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR.....	42
5.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	42
5.1.2 Délais d'exécution des dépenses	42
5.1.3 Tenue correcte des registres.....	43
5.1.4 Tenue correcte de la comptabilité matière.....	43

5.1.5	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	44
5.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution FADeC.....	45
5.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR).....	46
5.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	46
5.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	46
5.2.3	Respect des dates de mise à disposition prévues des ressources FADeC	47
5.2.4	Tenue correcte des registres.....	48
5.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC	49
5.2.6	Délais de paiement du comptable	51
5.2.7	Archivage des documents	51
5.2.8	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	51
6	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES.....	53
6.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES.....	53
6.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	53
6.2.1	Contrôle périodique des travaux	53
6.2.2	Constat de visite.....	53
6.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC.....	54
7	OPINIONS DES AUDITEURS	56
7.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	56
7.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS	56
7.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP.....	56
7.2.2	Examen du tableau des ressources et emplois	56
7.3	PASSATION ET EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	57
7.3.1	Passation des marchés publics.....	57
7.3.2	Régularité dans l'exécution des dépenses	58
7.4	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION	59
7.4.1	Profitabilité aux populations.....	59
7.4.2	Efficacité et efficience et pérennité des réalisations	59
8	PERFORMANCE DE LA COMMUNE	60
8.1	NOTATION DE LA PERFORMANCE AU TITRE DE 2014	60
8.2	ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE DE 2013 A 2014	63
9	RECOMMANDATIONS.....	64
9.1	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2013.....	64
9.2	NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2014	65
	CONCLUSION	68

LISTE DES TABLEAUX :

<u>TABLEAU 1</u> : LES CREDITS D'INVESTISSEMENTS AFFECTES ET NON AFFECTES OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION	4
<u>TABLEAU 2</u> : NIVEAU D'EXECUTION FINANCIERE DES RESSOURCES DE TRANSFERTS	5
<u>TABLEAU 3</u> : SITUATION DE LA PREVISION DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE.....	7
<u>TABLEAU 4</u> : REPARTITION DES PROJETS PREVUS PAR SECTEUR DE COMPETENCE (PRIORITE).....	8
<u>TABLEAU 5</u> : REPARTITION PAR NATURE DES PROJETS PREVUS.....	9
<u>TABLEAU 6</u> : NIVEAU D'AVANCEMENT (ETAT D'EXECUTION) DES REALISATIONS PREVUES.....	10
<u>TABLEAU 7</u> : REPARTITION DES REALISATIONS PAR MODE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.	11
<u>TABLEAU 8</u> : REPARTITION DES REALISATIONS PAR NATURE DE PRESTATIONS DU CODE DES MARCHES PUBLICS.	11
<u>TABLEAU 9</u> : LISTE DES REALISATIONS INELIGIBLES	12
<u>TABLEAU 10</u> : ECHANTILLON DE REALISATIONS CHOISIES POUR LE CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	25
<u>TABLEAU 11</u> : MARCHES PRESENTANT DES IRREGULARITES DU POINT DE VUE DE LA PASSATION DES MARCHES	58
<u>TABLEAU 12</u> : NOTE DE PERFORMANCE DE LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2013	61
<u>TABLEAU 13</u> : TABLEAU DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2013	64
<u>TABLEAU 14</u> : TABLEAU RECAPITULATIF DES NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DE 2014	65

LISTE DES SIGLES

ABERME	Agence Béninoise d'Electrification Rurale et de Maitrise d'Energie
AC	Autorité Contractante
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTR	Bordereau de Transfert de Recettes
BTP	Bâtiment Travaux Public
CEG	Collège d'Enseignement Général
CC	Conseil Communal
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CMPDSP	Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin
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'Equipeement
FiLoc	Base de données « Finances Locales » du Secrétariat Permanent de la CONAFIL
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
HT	Hors Taxes
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
IGE	Inspection Générale d'Etat
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MdP	Manuel de Procédures
MEFPD	Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMDER	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMDER)
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MP	Mandat de Paiement
MS	Ministère de la Santé
NTIC	Nouvelle Technologie d'Information et de Communication
PAD	Plan Annuel de Développement
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PDC	Plan de Développement Communal
PM	Passation des Marchés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPEA	Programme Pluri annuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement
PPPMP	Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTA	Plan de Travail Annuel
PV	Procès-Verbal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RF	Receveur des Finances
RP	Receveur Percepteur ou Recette Perception
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TdR	Termes de Références
TTC	Toute Taxe Comprise

FICHE D'IDENTIFICATION DE LA COMMUNE

N°	DESIGNATION	DONNEES
1	SITUATION PHYSIQUE	
	Superficie (en Km ²)	238 km ²
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	56. 483 Habitants
	Pauvreté monétaire (INSAE)	50,4%
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	51 ,7 %
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	05
	Nombre de quartiers / villages	61
	Nombre de conseillers	11
	Chef-lieu de la commune	Athiémé Centre
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	22 09 40 22
	Email de la commune :	mairieathieme@yahoo.fr

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).

Par les ordres de mission numéros 2173 et 2174/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/SBC/SP-CONAFIL du 13 août 2015, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a créé une commission chargée de réaliser l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transférées à la commune d'Athiémé au titre de l'exercice 2014.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- Président : Monsieur Fernand KINZO, Inspecteur Général des Finances ;
- Rapporteur : Monsieur Toussaint GNONLONFOUN, Administrateur Civil.

Contexte et objectifs de la mission :

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

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

Le contrôle vise en général, à :

- Vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le Maire et leur bonne gestion par le Receveur-Percepteur pour la période 2014 ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- Proposer des recommandations et des mesures à prendre pour améliorer les constats et dysfonctionnements enregistrés en vue de ga-

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

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

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

- Le fonctionnement des organes : (i) tenue des sessions du Conseil Communal, (ii) fonctionnement des commissions permanentes et (iii) reddition de compte;
- Le fonctionnement de l'administration communale : (i) planification annuelle, (ii) respect des procédures de passation des marchés, (iii) tenue des archives (iv) tenue des registres comptables ;
- La gestion et l'utilisation des fonds FADeC : (i) mise en œuvre des budgets, (ii) point de l'exécution financière du FADeC en 2014, (iii) tenue du Registre FADeC à la Mairie et à la Recette-Perception, (iv) tenue d'une comptabilité matières, (v) point des projets financés au cours de l'année 2014 et niveau d'exécution physique et financière, (vi) niveau de mise en service (vii) dépenses inéligibles ;
- L'évaluation des performances de la commune.

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

Démarche méthodologique, déroulement de la mission et difficultés :

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la commission a travaillé dans la commune d'Athiémé du 18 août au 02 septembre 2015.

La Commission d'audit n'a pu sacrifier à la tradition en rendant une visite de courtoisie à Monsieur le Préfet des Départements du Mono et du Couffo en mission hors de Lokossa. Pour mener à bien sa mission, elle a :

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

- examiné les documents budgétaires et livres comptables ;
- procédé au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- organisé une séance de restitution des conclusions des travaux à l'intention des membres du conseil communal, des responsables administratifs de la mairie et des représentants de la société civile, notamment, le coordonnateur de la Cellule Citoyenne de Participation d'Athiémé et le Président du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Paires d'Athiémé.

Au cours de cette mission, la Commission a rencontré des difficultés relatives à la mise à sa disposition de certains documents.

Le présent rapport qui rend compte des résultats des travaux de la Commission relatifs à l'audit de la gestion et de l'utilisation des ressources du FADeC allouées à la Commune d'Athiémé en 2014 s'articule autour des points essentiels suivants :

- 1- Etat des transferts et niveau d'exécution ;
- 2- Etat de la planification des prévisions d'investissements de la commune et des réalisations ;
- 3- Fonctionnement organisationnel et administratif communal ;
- 4- Contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques ;
- 5- Gestion comptable et financière des ressources transférées ;
- 6- Qualité et fonctionnalité des infrastructures visitées ;
- 7- Opinions des auditeurs ;
- 8- Notation de la performance de la commune.

1 ETAT DES TRANSFERTS ET NIVEAU D'EXECUTION

1.1 SITUATION DES CREDITS DE TRANSFERTS DE LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2014

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

DATE (SUR BTR DU RP)	DESIGNATION DE L'OPERATION	REFERENCES (N°BTR)	MONTANTS (EN F CFA)	MINISTERES	OBSER- VATIONS
01/01/2014	Report des transferts* (solde au 31/12/2013)		81 255 683		
10/04/2014	Tranfert des ressources de PMIL gestion 2013	BTR N°lj OD 09 du 17/02/2014	16 828 000	MAEP	
14/04/2014	FADeC non affecté Investissement 1ère tranche	BTR N°Lj OD 13 du 26/03/2014	45 097 592	MDGLAAT	
16/04/2014	Transfert des res- sources FADeC Affecté MEMP	BTR N°lj OD 16 du 09/04/2014	13 244 000	MEMP	
07/05/2014	Transfert des res- sources Affecté MERPMERDER/PPEA	BTR N°ljOD 18 du 18/04/2014	800 000	MERPMER- DER	
07/05/2014	Tranfert des ressources FADeC Affecté MEMP	BTR N°lj OD20 du 29/04/2014	57 203 482	MEMP	
30/04/2014	Transfert des res- sources MAEP/FAIA	Chèque n°0068343 du trésor public du 13/03/2014	20 835 772	MAEP	
07/05/2014	Transfert des res- sources PSDDC Sous projets communau- taires gestion 2013	BTR N°lj OD21du 30/04/2014	60 000 000	MDGLAAT	
15/05/2014	Transfert des res- sources FADeC Affecté MS	BTR N° ljOD 26 du 08/05/2014	14 000 000	MS	
15/05/2014	Transfert des res- sources FADeC Affecté MS/PPEA	BTR N°lj OD 27 du 08/05/2014	23 250 000	MS	
04/06/2014	Complément des res- sources FADeC Affecté MEMP	BTR N°lj OD 37 du 23/05/2014	18 203 500	MEMP	
09/07/2014	FADeC Non affecté In- vestissement 2ème tranche	BTR N°Lj OD 132 du 25/06/2014	60 130 125	MDGLAAT	
26/12/2014	FADeC Non affecté In- vestissement 3ème tranche	BTR N°Lj OD 623 du 23/12/2014	45 097 592	MDGLAAT	
TOTAL			455 945 746		

Source : Commission d'audit et tableaux de suivi de la Commune

Norme :

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

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

Constat :

Pour la gestion 2014, les crédits de transfert ouverts par la commune s'élèvent à 455 945 746 FCFA dont 374 690 063 FCFA de nouvelles dotations et 81 255 683 FCFA de reports de crédits.

Pour les nouvelles dotations 2014 globalement, les chiffres de la CONAFIL et ceux (la réalité) au niveau de la commune sont concordants.

Les chiffres de la commune (notamment sur les reports) sont concordants avec les chiffres du RP.

Risque : Néant

Recommandations : Néant

1.2 NIVEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS DE TRANSFERT DE L'ANNEE

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

DESIGNATIONS	CREDITS OUVERTS AU TITRE DE L'ANNEE	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS	PAIEMENTS
TOTAL	488 459 314	455 945 746	361 471 448	269 966 973	269 966 973
SOLDES/RESTES		2 513 568	94 474 298	91 504 475	
TAUX D'EXECUTION (Base total des res- sources de transferts)		93,34%	74,00%	55,27%	55,27%
TAUX D'EXECUTION (Base transferts reçus)			79,28%	59,21%	59,21%

Source : Tableaux de suivi de la Commune

Constat :

Au cours de la gestion 2014, la Commune a mobilisé 374 690 063 FCFA de ressources de transfert, soit environ 93% du montant total attendu. Les reports de crédit au 01/01/2014, d'un montant de 81 255 683 FCFA s'ajoutent à ces ressources mobilisées pour porter les crédits ouverts au titre de l'année 2014 à 455 945 746 FCFA. L'exploitation du tableau des ressources- emplois au regard des normes relatives aux dates de transfert des ressources fait apparaître qu'environ 78% des ressources ont été mobilisées au plus 15 jours après les

dates prescrites dans le manuel de procédures du FADeC. En outre, aucune ressource non annoncée n'a été transférée en cours de gestion. Le taux de consommation des crédits, base engagement, est de l'ordre de 79% et ce même taux, relativement aux mandatements, est d'environ 59%.

Eu égard au retard relativement négligeable constaté pour la mobilisation des crédits de transfert, la performance de la commune en ce qui concerne l'engagement des crédits est assez bonne mais doit être améliorée. Quant au taux de mandatement, il est juste moyen et appelle à plus de rigueur dans la gestion des contrats surtout que, avec 67 207 530 FCFA de report d'engagements non mandatés en 2013, il n'a pas du tout été influencé par le retard de mobilisation des crédits.

Au total, il a été constaté un retard considérable dans l'exécution des travaux et au niveau de l'échantillon, le mandatement des dépenses relatives à 20% des dossiers de paiement a été réalisé dans des délais supérieurs à celui prescrit par la norme, ce qui ne permet pas de prendre en compte la contre observation N°2 de la mairie (PJN° XX).

Risque :

Non-réalisation des investissements programmés.

Recommandation :

Le Maire devra instruire :

- Le CST, aux fins d'un meilleur suivi des chantiers dans le sens du respect de la planification de leur exécution ;
- Le C/SAF aux fins de l'accélération des opérations de mandatement.

2 ETAT DE LA PLANIFICATION DES PREVISIONS D'INVESTISSEMENTS DE LA COMMUNE ET DES REALISATIONS

2.1 SITUATION DE LA PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Tableau 3 : Situation de la prévision des projets d'investissements dans la planification communale

INSCRIPTION DANS DOCUMENT DE PLANIFICATION	NOMBRE DE PROJETS PREVUS ET PLANIFIES	%
PDC/Budget	0	0%
PAI, PAD ou PAC/Budget	27	82%
Budget	6	18%
NON	0	0%
Totaux	33	100%

Source : Tableaux de suivi de la Commune

Norme :

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

Constat :

De l'examen croisé des documents de planification et du tableau de répartition des crédits ouverts au titre de l'année 2014 par projet à réaliser, il ressort que sur un total de 33 projets, 27 sont régulièrement inscrits, à la fois, au Plan de Développement Communal (PDC), au Plan Annuel de Développement (PAD) et au Budget de l'année et 6 sont uniquement prévus au Budget. Ces 6 projets inscrits dans le budget d'investissement et ne provenant ni du PAD, ni du PDC, couvrent des activités du secteur « Eau » et du sous-secteur « Hygiène et Assainissement ». Concernant ces 6 projets, il ressort des investigations de la commission qu'ils relèvent du Plan d'Hygiène et Assainissement qui est un outil de planification de la commune et dont la mise en place a été financièrement et techniquement appuyée par la coopération néerlandaise. Les ressources à transférer, précédemment annoncées par arrêté du Ministre de la Santé, ont connu leur affectation définitive par la lettre n°0388/MS/DNSP/PPEA/SA du 07 août 2014 du Coordonnateur du Programme Pluriannuel d'Eau et d'Assainissement, donc après l'élaboration du PAD et, par conséquent, n'ont pas été pris en compte dans ce document.

Enfin, il n'a pas été observé de changement de localité ou de secteur pour les projets lorsqu'on passe du PAD au budget.

Risque :

Non-maîtrise de la planification des activités.

Recommandation :

Le Maire devra prendre les dispositions nécessaires, en relation avec le Ministère de la Santé afin que la programmation des activités respectent le même calendrier pour l'inscription des projets dans les mêmes documents de planification.

Tableau 4 : Répartition des projets prévus par secteur de compétence (Priorité)

SECTEURS	NOMBRE DE PROJETS PREVUS	MONTANT DE PROJETS PREVUS	%
Educ. mat.& primaire	7	127 070 272	32%
Educ.sec.techn & profess,	0	0	0%
Santé	1	14 000 000	4%
Voirie urbaine	1	9 975 288	3%
Pistes rurales	5	74 289 902	19%
Eau potable & Energie	1	800 000	0%
Culture et loisirs	0	0	0%
Jeunesse et Sport	0	0	0%
Communic. & NTIC	0	0	0%
Environn., changement climat.	0	0	0%
Administration Locale	5	82 480 524	21%
Equipement marchands	1	7 856 739	2%
Urban.& aménagement	2	12 137 536	3%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	2	40 494 678	10%
Hygiène, assain. De base	8	29 725 598	7%
Autres (Protection sociale, ...)	0	0	0%
Totaux	33	398 830 537	100%

Source : Tableaux de suivi de la Commune

Les secteurs de l'éducation maternelle et primaire, de l'administration locale et des pistes rurales ont constitué, dans cet ordre, les premières priorités de la commune d'Athiémé en 2014. Cette option s'est traduite, à la fois par le nombre et le montant des crédits budgétaires qu'elle a programmé d'investir dans ces secteurs en 2014.

Le secteur de l'éducation maternelle et primaire bénéficie de (07) projets budgétisés pour un montant de 127 070 272 FCFA, soit 32% du montant des investissements prévus pour l'année. Ces montants sont entièrement consacrés à la construction et l'équipement de salles de classe dans les écoles maternelles et primaires.

Les cinq projets du secteur de l'administration locale reflètent la volonté de l'autorité communale à améliorer les conditions de travail du personnel à travers les travaux de réfection, de construction des bâtiments administratifs et

de leur équipement en mobilier et matériel, le tout programmé pour un montant de 82 480 524 FCFA soit 21% du total des investissements de l'année.

Le désenclavement des localités constitue la troisième priorité de l'année 2014. L'entretien des pistes rurales et l'ouverture de nouvelles voies ont été prévus pour un montant total de 74 289 902 FCFA représentant 19% des investissements programmés.

Viennent ensuite, respectivement en 4^{ème} et 5^{ème} positions les secteurs de l'agriculture, élevage, pêche et développement rural puis hygiène et assainissement de base avec des prévisions d'investissement de 40 494 678 FCFA et 29 725 598 FCFA représentant dans l'ordre, 10 et 7% des investissements de l'année. Notons que, dans le secteur de l'agriculture, élevage, pêche et développement rural, avec le projet "Etudes de faisabilité pour la réalisation d'un projet de retenue d'eau et de pisciculture à Athiémégan/Arrondissement d'Athiémé et à Kpinnou" et le projet "Aménagement hydro agricole de 12 hectares de domaine"(ramené à 6 ha à l'exécution), la commune a démarré une véritable politique de développement de l'agriculture en vue de réduire le chômage des jeunes et la dépendance alimentaire. Quant au secteur de l'hygiène et assainissement de base, les activités programmées sont beaucoup plus des activités "soft" destinées à accompagner la politique du secteur que des investissements à proprement parler.

Tableau 5: Répartition par nature des projets prévus

NATURE	NOMBRE DE PROJETS	%
Construction	8	24%
Construction et équipement	6	18%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	7	21%
Etudes	1	3%
Suivi / contrôles	1	3%
Equipement	3	9%
Entretien courant (fonctionnement)	2	6%
Autres fonctionnements	5	15%
Totaux	33	100%

Source : Tableaux de suivi de la Commune

Les justifications des options de priorité faites au niveau des secteurs se reflètent sur la répartition des réalisations par nature. Ainsi, les trois premiers secteurs prioritaires ayant mis l'accent sur la construction et l'équipement des salles de classe, la réhabilitation, la construction et l'équipement des bâtiments administratifs, ces natures de projets sont les plus importantes et interviennent dans les proportions ci-après :

- Construction : 24% ;
- Aménagement, réhabilitation/réfection : 21% ;
- Construction et équipement : 18% ;

- Autres fonctionnements : 15% (en raison surtout des activités "soft" destinées à accompagner la politique du secteur de l'hygiène et assainissement de base ;
- Equipement : 09%

2.2 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS

Tableau 6 : Niveau d'avancement (état d'exécution) des réalisations prévues

NIVEAU D'AVANCEMENT DES MARCHES/CONTRATS	NOMBRE	%
Procédures de PM en cours	0	0%
Exécution en cours	1	2%
Réception provisoire	22	52%
Réception définitive	19	45%
Travaux abandonnés	0	0%
TOTAUX	42	100%

Source : Tableau de suivi de la Commune

Au 18 septembre 2015, 01 des projets prévus dans le budget communal n'a pas connu un début d'exécution. Il s'agit du projet d'intégration des forêts sacrées dans les aires protégées (PIFSAP) pour l'aménagement de la forêt sacrée de Guêhoun dans le village de Don-Condji. La contre partie communale d'un montant de 1 000 000 de Francs prévue au budget n'a pas été libérée; Les autres projets ont fait l'objet de 42 contrats/marchés dont le point d'exécution se présente comme suit :

- 01 contrat, soit 2% de l'ensemble est en cours d'exécution ;
- 22 contrats, soit 52% de l'ensemble ont été exécutés jusqu'à l'étape de la réception provisoire ;
- 22 contrats, soit 45% de l'ensemble ont été exécutés jusqu'à l'étape de la réception définitive.

Les vérifications effectuées montrent qu'il n'y a pas de travaux abandonnés.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

Etat d'implication de la Commune dans les réalisations achevées ou en cours sur les transferts

Norme :

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

Constat :

Pour tous les marchés de 2014 en général et ceux financés sur les ressources du FADeC affecté, la commune a utilisé les plans standard, le cas échéant, conduit la procédure de passation et d'exécution des contrats, organisé le suivi des chantiers et payé les dépenses afférentes aux opérations.

Dans l'ensemble, toutes les étapes de la Maîtrise d'Ouvrage Communale ont été respectées.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

Ventilation des marchés passés

Tableau 7: Répartition des réalisations par mode de passation des marchés publics.

MODE DE PASSATION	NOMBRE	%
Gré à gré	0	0%
Cotation	8	35%
Appel d'Offres restreint	1	4%
Appel d'Offres ouvert	14	61%
Totaux	23	100%

Source : Commission d'audit et tableaux de suivi de la Commune

Tableau 8: Répartition des réalisations par nature de prestations du code des marchés publics.

NATURE DES PRESTATIONS	NOMBRE	%
Marché de travaux	16	70%
Marchés de fournitures et services	4	17%
Marchés de prestations intellectuelles	3	13%
Totaux	23	100%

Source : Commission d'audit et tableaux de suivi de la Commune

Les marchés de travaux constituent la plus importante nature de prestation en 2014. Les 16 marchés de travaux conclus en 2014 représentent 70% de toutes les natures de prestation de la commune en 2014. En Raison de l'importance des montants concernés par les marchés de travaux, ils sont généralement passés par la procédure d'appel d'offres ouvert, ce qui explique la proportion importante d'utilisation de ce mode. En effet, la procédure d'appel d'offres ouvert a été utilisée dans 14 cas, soit 61%.

La demande de cotation, procédure autorisée pour certains marchés en dessous du seuil, concerne 8 cas représentant 35% des contrats signés. Tous les 3 marchés de prestations intellectuelles sont conclus par ce mode de passation.

2.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES

Tableau 9 : Liste des réalisations inéligibles

N°	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES (FADEC NON AFFECTE OU FADEC AFFECTE MEMP PAR EXEMPLE)	OBSERVATIONS
1	Travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) de la commune par l'approche participative avec la méthode de haute intensité de main d'œuvre (HIMO) Contrat n°91/004/C-ATH/SG/ST/SAF du 14/03/2014	21 356 702	FADeC non affecté (Investissement)	
2	Travaux de réhabilitation de la piste Agontimè-Tèkpo et de la Réhabilitation de Garde-Corps pour dalots à Assèdji Contrat n°91/063/C-ATH/SG/ST/SAFdu 05/11/2014	6 752 845	FADeC non affecté (Investissement)	
	TOTAUX	28 109 547		

Source : Commission d'audit, liste des réalisations effectuées par la commune.

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

Norme :

Les dépenses de fonctionnement, y compris d'entretien courant, sont inéligibles au FADeC investissement non affecté. Les dépenses ci-après ne peuvent être imputées sur les ressources FADeC : les dépenses ne faisant pas partie des domaines de compétence communale, bâtiments à caractère religieux, véhicules, résidences et logements, hôtels, motels, auberges/infrastructures d'hébergement et remboursement des avances et emprunts contractés par la commune (Cf. MdP FADeC, annexe 1).

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

Constat :

Pour un montant total de 361 471 448 FCFA de dépenses engagées au cours de la gestion 2014, il a été relevé 28 109 547 FCFA de dépenses inéligibles, soit 7,8% des engagements. Elles concernent deux contrats relatifs à des travaux d'entretien d'infrastructures routières. Selon les responsables de la commune, la réalisation des entretiens courants est la condition sine qua non pour bénéficier de l'ouverture de nouvelles voies sur financement du projet PASTR. Or les dépenses d'entretien constituent des dépenses de fonctionnement et donc inéligibles sur les ressources du FADeC investissements (cf manuel de procédures du FADeC)

Risque :

- Détournement des ressources d'investissement de leur objectif ;
- Exposition aux sanctions prévues par les textes.

Recommandation :

Le Maire devra instruire tous les acteurs de la chaîne de planification et de budgétisation de son administration aux fins d'une meilleure internalisation et application du manuel de procédures du FADeC, notamment, en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses. Il devra en outre veiller à l'allocation adéquate de ressources financières à l'entretien routier.

3 FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL ET ADMINISTRATIF COMMUNAL

3.1 RÉGULARITÉ DES SESSIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Norme :

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

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

Constat :

De l'examen des documents relatifs à la convocation et à la tenue des sessions, il ressort que :

- Le conseil communal d'ATHIEME a tenu quatre (4) sessions ordinaires à bonne date respectivement aux mois et dates ci-après :
 - les 19, 20 et 21 mars 2014, pour la première ;
 - les 19, 20, 23 et 24 juin 2014, pour la deuxième ;
 - les 22, 23, 24, et 25 septembre 2014 pour la troisième ;
 - Les 27, 28 novembre, 1er et 02 décembre 2014 pour la quatrième session.
- A défaut des dates de réception effective des lettres d'invitation par les conseillers, les délais de convocation, soit au minimum 03 jours avant la tenue de chacune des sessions, ont été appréciés par rapport aux dates mentionnées sur lesdites lettres. Il en ressort que les délais de convocation ont été respectés pour les deuxième, troisième et quatrième sessions ; Ce qui ne fut pas le cas pour la première session pour laquelle les lettres d'invitation datent du 17 mars 2014 alors que la session a démarré le 19 mars 2014. La convocation de la première session n'a donc pas été faite dans le respect des délais prescrits ;
- L'Autorité de tutelle est informée de la tenue de chaque session ;
- Les délibérations des sessions sont enregistrées dans un registre spécial ouvert à cet effet ;
- une présence moyenne de 10 conseillers sur les 11 est observée, soit 91% ;
- Aucune des sessions n'a excédé les 04 jours prescrits ;
- Les comptes rendus des sessions et les délibérations du Conseil communal sont transmis par bordereau à l'Autorité de tutelle.

Risque :

Report de session

Recommandation :

Le Président du Conseil Communal doit instruire le SG aux fins de l'expédition des lettres d'invitation à bonne date.

3.2 AFFICHAGE DES PV DE DÉLIBÉRATION

Norme :

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

Constat :

Les relevés des décisions du conseil communal sont affichés mais pas le relevé des absences sur le tableau d'affichage.

La Mairie d'ATHIEME dispose de deux tableaux d'affichage, l'un placé à l'entrée des bureaux et l'autre dans le couloir d'accès aux bureaux. Les deux endroits ainsi indiqués sont aisément accessibles au public à tout moment.

Il n'a pas été constaté l'affichage du PV de la dernière session de l'année 2015, celle tenue en juin.

Risque :

- Absentéisme des conseillers ;
- violation du droit des citoyens à l'information.

Recommandation :

Le Président du Conseil Communal doit instruire le SG aux fins de l'affichage du relevé des absences ainsi que de tous les PV de session.

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

Norme :

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

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

Constat :

L'exploitation des documents relatifs à la tenue des sessions du CC fait ressortir que :

- A l'exception de la 1^{ère} session, l'ordre du jour des sessions réserve un point au rapport d'activités écrit du Maire ;
- Trois rapports d'activités écrits ont été présentés aux deuxième, troisième et quatrième sessions ordinaires de l'année 2014 ;
- Chacun des trois rapports d'activités écrits a fait le point de l'exécution du budget communal en recettes et en dépenses ;
- Aucune rubrique n'est spécifiquement réservée à l'exécution des tâches prescrites par le CC ;
- Par bordereau, il est transmis copie des délibérations à l'autorité de tutelle ?

Risque :

Non-exécution des tâches prescrites par le CC au Maire

Recommandation :

Le CC doit prendre une délibération exigeant d'une part, l'élaboration d'un relevé des tâches prescrites au Maire et, d'autre part, l'insertion dans le compte rendu des activités du Maire entre deux sessions ordinaires, d'une rubrique relative à l'exécution des tâches prescrites.

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

Norme :

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

Constat :

Le Secrétaire Général de la Mairie d'ATHIEME, Monsieur Nicéphore AGOSSA est nommé dans l'exercice de ses fonctions par Arrêté n°91/028.C-ATH/SG/SAGD du 23 septembre 2013. Il préside les réunions du comité de direction en lieu et place du Maire. Ces réunions se tiennent chaque semaine et font l'objet de

comptes rendus. Il, ne s'agit pas là de l'exercice de son rôle de coordination et de contrôle des services administratifs communs.

De l'examen d'un lot de courriers pris au hasard, il ressort que :

- les courriers ordinaires à caractère administratif sont soumis au paraphe du Secrétaire Général avant leur signature par le Maire ;
- Dans le domaine des affaires domaniales, les actes d'affirmation (légalisation des conventions de vente) soumis à la signature du Maire échappent au contrôle du Secrétaire Général de la mairie. C'est ainsi que, entre autres, l'arrêté n°91/002/C-ATH/SG/SADE du 16 janvier 2014 relatif à l'attribution de domaine au Ministère chargé des relations avec les Institutions pour la construction des bureaux de la direction départementale, ne porte pas le paraphe du Secrétaire Général.

Le Secrétaire Général est membre du comité technique chargé de l'élaboration de l'avant projet du budget primitif exercice 2014, mis en place par l'arrêté n°91/039/C-ATH/SG/SAF du 04 novembre 2013. Il participe donc à l'élaboration du budget.

En revanche, son paraphe ne figure sur aucun des documents relatifs à la passation de la commande publique et au paiement des dépenses qui en résultent. Il ne participe donc pas à l'exécution du budget.

Risque :

- Restriction du champ de compétence du SG ;
- Insuffisant contrôle de la phase administrative d'exécution des dépenses

Recommandation :

Le Maire devra prendre les dispositions ci-après pour rétablir le SG dans la plénitude de l'exercice de son rôle de coordination des services communaux :

- Vulgariser le schéma de circulation de l'information au niveau de tous les chefs de service de la mairie en général, et des chefs des services des Affaires financières, des Affaires domaniales, des Affaires économiques et du Service technique en particulier en insistant sur le rôle du SG ;
- Rejeter tout document soumis à sa signature s'il n'est revêtu du visa du SG.

3.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES

Norme :

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

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

Constat :

Dans la commune d'ATHIEME, par Arrêté n°91/010/C-ATH/ SG/SAG du 21juillet2008, les trois commissions permanentes obligatoires ont été effectivement mises en place et sont fonctionnelles. Il s'agit de :

*la commission des affaires économiques présidée par monsieur AKOUETE mathurin. Elle a produit quatre (4) rapports pour les séances tenues aux dates ci- après :

- Le vendredi 14 mars 2014 pour examiner le compte administratif gestion 2013, la gestion de la carrière ouverte à Hahamè
- le lundi 12 mai 2014 pour l'examen du premier collectif budgétaire 2014, la mobilisation des ressources propres au niveau des arrondissements, la question relative à l'amélioration du système de paiement des indemnités aux chefs de village et de quartiers de ville.
- le mercredi 10 septembre 2014 pour étudier le deuxième collectif budgétaire 2014.
- le 25 novembre 2014 l'étude du projet de budget primitif gestion 2015.

* la commission des affaires domaniales et environnementales qui a produit des rapports trimestriels. Les activités menées ont porté sur :

- au titre du premier trimestre, l'étude du plan d'hygiène et d'assainissement de la commune, le dossier de délimitation des sites pour la pisciculture à ATHIEME, l'étude du projet de sécurité alimentaire par l'aménagement de bas -fonds, une tournée effectuée dans les villages victimes d'incendies
- au titre du deuxième trimestre, le règlement du conflit domanial portant sur l'ancienne mosquée d'ATHIEME , la préparation de la journée de l'arbre et la mise en terre des plants, le point de la délivrance des certificats fonciers ruraux, le dossier de construction du pont sur le fleuve MONO et le bitumage de la route Zounhouè-ATHIEME.
- -Au titre du troisième trimestre, l'organisation d'un atelier de relance des activités de délivrance des certificats fonciers ruraux , la relance des travaux de lotissement dans la commune, la tournée dans les villages de Zounhouè, de Sazué et de Atchontoé pour appuyer les comités locaux de recasement et sensibiliser les populations, l'étude des dispositions pour la sécurisation des champs de culture du « Moringa » par arrondissement.
- -au titre du quatrième trimestre, une tournée de sensibilisation dans six (6) villages dotés de plan foncier rural, démarches entreprises par la commission pour la sécurisation foncière du domaine retenu pour la

construction de l'hôpital de zone , les mesures à prendre dans le cadre de la gestion de la période de la transhumance.

*La commission des affaires sociales et culturelles : elle est présidée par Monsieur DANSOU Saturnin et a produit également des rapports trimestriels

- au titre du premier trimestre, elle a étudié plusieurs dossiers portant entre autres sur l'octroi de terrain de jeu d'ATHIEME, la désignation d'un point focal sport, la création des bureaux de supporters et des sports de masse dans les cinq arrondissements de la commune
- au titre du deuxième trimestre, la commission s'est essentiellement employée à préparer et à organisé la fête des ressortissants de la commune
- au titre du troisième trimestre, elle s'est occupée de l'organisation de la fête du 1^{er} août 2014.
- au titre du quatrième trimestre, l'étude du plan d'actions de l'ONG 3D au cours d'une séance tenue le 24 novembre 2014.

La commission n'a pu obtenir la preuve de l'élection des Présidents des commissions permanentes ni celles de la désignation de leurs rapporteurs ;

Les rapports sont signés uniquement par les Présidents des commissions ;

Malgré l'insistance de la commission, elle n'a pu disposer d'informations utiles au niveau du service des affaires financières en ce qui concerne le paiement des perdiems aux membres des commissions permanentes.

L'examen des différents comptes rendus de sessions montre que les rapports des commissions permanentes sont examinés par le conseil communal et font l'objet de décisions prises par l'organe délibérant.

Risque :

- Incompétence des Présidents des commissions ;
- Manque de légitimité ;
- Rapports non fiables.

Recommandation :

Le Président du CC doit prendre les dispositions nécessaires aux fins de :

- L'élection des présidents des Commissions permanentes en session du CC et de la désignation des rapporteurs à la réunion des Commissions Permanentes ;
- La signature des rapports par les rapporteurs et les présidents des Commissions permanentes.

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

Norme :

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

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

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

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

Constat :

Le budget primitif gestion 2014 de la commune d'ATHIEME a été adopté par délibération N°91/01/CC-ATH du 14 janvier 2014, donc avant le 31 mars 2014. Il a été transmis à l'autorité de tutelle le 27/01/2014 et approuvée par celle-ci le 10/02/14 ;

Le deuxième collectif budgétaire gestion 2014 a été adopté par délibération N°91/007/CC-ATH du 25 septembre 2014, soit avant le 1^{er} novembre 2014 ; Il a été transmis à l'autorité de tutelle le 06/10/2014 et approuvée par celle-ci le 17/12/14 ;

Le compte administratif gestion 2014 est adopté par délibération N°91/004/CC-ATH du 27 mars 2015, donc avant le 1^{er} juillet 2015. Il a été transmis à l'autorité de tutelle le 10/04/2015.

Le compte administratif gestion 2014 ainsi adopté dans les délais prescrits, a été transmis à l'Autorité de tutelle, appuyé du compte de gestion 2014, par bordereau n°91/170/C-ATH du 10 avril 2015 et reçu à la Préfecture de Lokossa le 13 avril 2015.

Le compte administratif gestion 2014 a donc été transmis à la tutelle dans les délais prescrits.

La norme est respectée pour l'ensemble des documentaires

Risque : Néant

Recommandation : Néant

3.7 ACCÈS À L'INFORMATION

Norme :

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

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

Constat :

La commune d'Athiémé dispose d'un service des archives, de l'information et de la documentation tenu par un spécialiste formé au cycle 1 de l'ENAM. Ce service est doté d'une salle de documentation bien spacieuse. Cette salle est en cours d'équipement. L'on y retrouve seulement deux petites armoires de rangement sans tables ni chaises pour accueillir les usagers. En dehors du plan de communication gestion 2014 dont la commission a pu disposer d'un exemplaire, Les documents financiers ainsi que ceux de gestion, notamment le PDC, le PAI, le PTA ne sont pas disponibles en version papier, mais les usagers peuvent les avoir en version numérique auprès du chef du service.

Risque :

Violation du droit à l'information du public.

Recommandation :

Le Maire devra poursuivre les efforts en cours aux fins de :

- doter le service de l'information des archives et de la documentation de mobilier de bureau approprié ;
- faire mettre à la disposition du public, dans la salle de documentation de la Commune, tous les documents destinés à son information, notamment, ceux énumérés dans la norme ci-dessus.

3.8 REDDITION DE COMPTE

Bonnes pratiques :

La reddition de compte consiste en partie à rendre compte de l'exercice d'une responsabilité, de sa mise en œuvre. Il ne peut être possible que dans la volonté des décideurs de créer des espaces adéquats en vue d'une expression plus libre et plus participative des citoyens au développement local. Les audiences publiques doivent être organisées de façon à permettre la participation de tout citoyen et des leaders d'opinion et prévoir suffisamment de temps pour les questions des participants. Elles doivent au minimum renseigner sur les ressources du budget d'investissement, leur origine et leur utilisation et faire le point sur les prévisions et les réalisations du PAI.

Constat :

Les documents mis à la disposition de la commission révèlent que le maire, accompagné des membres du conseil communal, du coordonnateur de la cellule de participation citoyenne (OSC) et du responsable du centre de promotion sociale, a effectué des tournées dans seize (16) villages du 18 avril au 30 juin 2014.

Ces tournées s'inscrivent dans le cadre du suivi, de la supervision et de l'appui au Projet de Nutrition Communautaire (PNC) en cours dans la commune dans le cadre de la lutte contre la malnutrition. Elles ont servi de circonstance que le Maire a saisie pour faire la reddition de comptes des actions menées au cours de l'année 2013 et donné la parole aux populations pour exprimer leurs préoccupations liées, entre autres à l'électrification, à l'élargissement des points d'eau, à la construction des latrines.

Mais, il est à noter qu'il n'est nullement fait cas de manière spécifique des réalisations FADEC ou du PAI et des comptes de la commune. Les rapports produits ne font mention d'aucun document distribué aux participants sur le compte rendu de la gestion communale

En outre, aucun des rapports produits ne comporte la liste de présence émarginée des participants.

Au regard de ce qui précède, il apparaît qu'il s'agit plutôt d'une activité de suivi et non de véritables séances de reddition de comptes qui mobilisent les populations sur les grandes réalisations prévues dans la planification communale.

Risque :

- Violation du droit à l'information du public ;
- Faible intérêt du public à la chose locale

Recommandation :

Le Maire devra prendre les dispositions nécessaires en vue de programmer et d'organiser de véritables séances de reddition de comptes dans les arrondissements, en relation avec les OSC et les services déconcentrés de l'administration publique sur des thèmes relatifs, entre autres, à la planification, à l'élaboration et l'exécution du budget communal et à toutes autres questions intéressant la vie des populations

3.9 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Norme :

*Aux termes des dispositions de l'article 8 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, l'autorité contractante mandate une **Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)** chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et de délégations*

de service public. Le maire de la commune est d'office Personne Responsable des Marchés Publics.

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

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

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

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

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

Bonne pratique :

Les conseillers communaux ainsi que le spécialiste devraient être désignés nominativement dans un arrêté communal approuvé par le Préfet. La composition de la cellule ne peut pas changer sans prise d'un nouvel arrêté dans la même forme.

Constat :

Dans la commune d'ATHIEME, tous les organes de passation et de contrôle des marchés publics (PRMP, Secrétariat PRMP, CPMP, CCMP) sont créés par l'arrêté N°91/042/C-ATH/SG/SDLP du 02 décembre 2013 et leurs membres nommés par le même arrêté.

IL a été également créé par le même arrêté, la Commission de Réception des Ouvrages et Infrastructures Publics.

La composition de la CPMP ne respecte pas la norme prescrite. En effet, cette commission comporte trois conseillers au lieu de deux et on n'y retrouve pas de spécialiste en passation de marché.

La composition du secrétariat de la PRMP ne respecte pas la norme prescrite. En effet, dans cet organe, il n'y a ni juriste ni spécialiste des marchés publics.

En dehors des rapports de leurs travaux, les organes de passation des marchés publics élaborent des rapports d'activités.

Risque :

Non respect des procédures de passation des marchés.

Recommandation :

Le Maire devra, soit recruter un agent ayant le profil requis, soit procéder au renforcement des capacités du personnel existant, soit identifier une personne ressource qualifiée et utiliser ses services au sein des organes.

3.10 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DE L'ORGANE DE CONTRÔLE DES MARCHÉS PUBLICS

Norme :

Aux termes des dispositions de l'article 29 du Décret 2010-496 les opérations de passation des marchés publics sont soumises au contrôle a priori d'une cellule de contrôle des marchés publics constituée auprès de l'autorité contractante pour les marchés publics d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret.

Selon l'article 32 du même décret, la Cellule de contrôle des marchés publics est composée de :

- un chef de cellule ; -
- un juriste ou un spécialiste des marchés publics ;-
- un ingénieur des travaux publics ;-
- deux cadres de la catégorie A, échelle 1 ;-
- toute personne dont la compétence est jugée nécessaire.-

Le décret n'exige pas que les membres de la cellule sont nommés parmi les cadres de la commune.

Constat :

Dans la commune d'ATHIEME, la Cellule de contrôle des marchés publics (CCMP) est créée par l'arrêté N°91/042/C-ATH/SG/SDLP du 02 décembre 2013 et ses membres nommés par le même arrêté.

La composition ne répond pas aux exigences édictées par l'article 32 du décret n°2010-496 en ce que la cellule ne comporte en son sein ni spécialiste en passation des marchés ni ingénieur des travaux publics.

Risque :

- contentieux avec les soumissionnaires ;
- nullité des marchés

Recommandation :

Le Maire devra, soit recruter un agent ayant le profil requis, soit procéder au renforcement des capacités du personnel existant, soit identifier une personne ressource qualifiée et utiliser ses services au sein des organes.

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

Tableau 10 : Echantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics

N°	INTITULE DE LA REALISATION	MONTANT	TYPE DE FADEC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
01	Travaux d'extension des bureaux de l'Hôtel de ville d'Athiémé (lot 1 +Avenant et lot 2 +Avenant)	72 372 238	FADeC non affecté (Investissement)	AOO	Administration Locale	Réception provisoire prononcée
02	Fourniture d'équipements pour les nouveaux bureaux	6 926 600	FADeC non affecté (Investissement)	DC	Administration Locale	Commande livrée et réceptionnée
03	Ouverture et nivellement des voies dans le cadre des travaux de lotissement et de recasement 1 ^{ère} tranche Zounhoué, Sazué et Atchontoé	11 092 000	FADeC non affecté (Investissement)	DC	Urbanisme et Aménagement	Réception provisoire prononcée
04	Construction d'un module de 3 salles de classe avec bureau et magasin à l'EPP de Madéboui	19 880 353	FADeC non affecté (Investissement) et PMIL	AOO	Education Maternelle et Primaire	Réception provisoire prononcée
05	Construction de 44 cabines de latrines VIP dans les établissements scolaires et formations sanitaires de la Commune (4 lots)	19 945 627	FADeC affecté MS (PPEA)	AOO	Hygiène et assainissement de base	Réception provisoire prononcée
06	Construction de la clôture du Centre de Santé d'AGBOBADA	13 986 658	FADeC affecté MS	DC	Santé	Réception provisoire prononcée
07	Construction d'un module de trois (03) classes avec Bureau-Magasin à l'EPP Adohoun-Gléta	26 209 956	FADeC affecté MEMP (BN)	AOO	Education Maternelle et Primaire	Réception provisoire prononcée
08	Construction d'un module de trois (03) classes avec bureau-magasin à l'EPP d'Ahoho/B	26 260 457	FADeC affecté MEMP (BN)	AOO	Education Maternelle et Primaire	Réception provisoire prononcée
09	Etude de faisabilité de la construction d'une retenue d'eau piscicole à Athiémégan et d'infrastructures piscicoles sur le lac Toho	6 700 744	FADeC affecté MEMP (BN)	DC	Agriculture, élevage et pêche	APD réceptionné et validé
10	achat de fournitures de bureau et multiplication	300 000	FADeC affecté MS (BN)	BC	Hygiène et Assainis-	Commande livrée et

N°	INTITULE DE LA REALISATION	MONTANT	TYPE DE FADEC	MODE DE PASSATION	SECTEUR	NIVEAU EXECUTION*
	des guides n°1 & n°3 du PGSSE à l'usage des acteurs concernés pour l'atelier de formation et de renforcement des capacités à l'élaboration du PGSSE				sement de base	réceptionnée

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné,

Source : Commission d'audit et tableaux de suivi de la Commune

En 2014, en dehors des activités relevant du secteur Eau et du sous-secteur hygiène et assainissement (organisation de diverses journées de dissémination, de concertation et de suivis divers), la commune d'Athiémé a passé 25 commandes publiques dont 16 par la procédure d'appel d'offres, 8 par la procédure de demande de cotation et 1 par la procédure de bon de commande.

Le présent échantillon comporte dix commandes publiques sur les 25 (40% du total des commandes), et se présente comme suit :

- 9 commandes publiques exécutées par contrats (5 AOO et 4 DC) sur les 24, soit, 38% ;
- 1 commande publique exécutée par bon de commande, soit 100%.

Il couvre 6 secteurs sur les 10 ayant bénéficié des financements et 6 natures d'opérations sur les 8 concernées par les réalisations de l'année dans les proportions ci-après :

En ce qui concerne les secteurs :

- Education maternelle et primaire : 3 projets sur un total de 7, soit 29% ;
- Administration locale : 2 sur les 5, soit 40% ;
- Hygiène et assainissement de base : 2 sur un total de 8, soit 25% ;
- Agriculture, élevage et Pêche : 1 sur un total de 2, soit 50% ;
- Urbanisation et aménagement : 1 sur un total de 2, soit 50% ;
- Santé : le seul réalisé du secteur, soit 100% ;

En ce qui concerne les natures d'opérations :

- Construction : 3 opérations sur les 8, soit 37% ;
- Construction et équipement : 3 opérations sur les 6, soit 50% ;
- Equipement : 1 opération sur les 3, soit 33% ;
- Aménagement, réhabilitation/réfection : 1 opération sur les 7, soit 14% ;
- Etude : l'unique étude commandée au cours de la gestion, soit 100% ;
- Entretien courant : 1 opération sur les 2, soit 50%.

Le coût des projets de l'échantillon s'élève à 189 687 975 F contre un montant total de 361 471 448 F CFA pour l'ensemble des engagements de la période et représente ainsi 52% de ces engagements.

Au total, la prise en compte dans une forte proportion dans l'échantillon de toutes les caractéristiques répertoriées au niveau des réalisations de la commune en 2014, nous permettra d'émettre une opinion offrant une assurance raisonnable quant à la mobilisation, la gestion et l'utilisation des ressources du FADeC conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

4.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

4.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés

Norme :

La PRMP doit élaborer en début d'année et mettre périodiquement à jour, le plan de passation des marchés publics de l'autorité contractante dont elle relève. Le plan doit être élaboré selon un modèle standard adopté par l'Autorité de régulation des marchés publics. Il doit comporter tous les marchés que l'AC compte passer au cours de l'année. Le plan prévisionnel de passation des marchés publics de l'année n est établi au plus tard fin janvier de la même année.

Le plan de passation des marchés est adressé, après validation par la CCMP, à la DNCMP pour publication sous forme d'avis général de passation des marchés.

Constat :

La Commune d'Athiémé dispose d'un plan annuel prévisionnel de passation des marchés qui renseigne suffisamment sur les marchés passés en 2014. Ce plan élaboré le 19 février 2014 a fait l'objet d'un avis général de passation de marché transmis à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) pour publication le 04 juin 2014. Il convient de signaler qu'en dehors de la mention d'approbation inscrite à la date du 19 février 2014 sur le plan annuel prévisionnel de passation des marchés et suivi de la signature du Chef de la CCMP, la commune n'a pu mettre à la disposition de la commission d'audit une copie de l'avis de la CCMP ni une copie de la publication de l'avis faite par la DNCMP.

Le plan annuel prévisionnel de passation des marchés a été actualisé le 30/07/2014 avec les mêmes mentions et signature que sur la version initiale.

Risque :

- Non-respect des normes de forme et de délai d'élaboration du plan annuel prévisionnel de passation des marchés ;
- Absence de contrôle du plan annuel prévisionnel de passation des marchés par la CCMP ;
- Non-complétude de l'avis général de passation des marchés.
- Retard dans l'acquisition des biens et services

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il supervise et coordonne les activités des services en charge de la planification pour que :

- Le PPMP soit élaboré dans le respect des normes de forme et de fond et au plus tard le 31 janvier de l'année ;
- Le projet de PPMP soit transmis à la CCMP et validé par cet organe de contrôle ;
- Le PPMP soit transmis à temps à la DNCMP pour être publié sous forme d'avis général de passation des marchés.

4.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics

Norme :

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

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

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

Constat :

L'examen des documents relatifs aux commandes publiques passées en 2014, notamment, le tableau des réalisations corrigé, les contrats de marché et les bons de commande, révèle que toutes les dépenses de travaux, de fournitures et services ont été faites dans le respect des normes ci-dessus visées.

En outre, le regroupement par périodes des commandes passées en dessous du seuil ne révèle aucun découpage de commande pour maintenir les dépenses y afférentes en dessous de ces seuils.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.3 Respect des seuils de contrôle et d'approbation (seuils de compétence) des marchés publics

Norme :

Conformément aux dispositions de l'article 4 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP, « la DNCMP est en charge du con-

trôle à priori des procédures de PMP conformément aux dispositions de l'article 11 du code des MP pour les dépenses des communes dont les montant HT sont supérieurs à :

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

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

Les dépenses publiques en dessous de ces seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle à priori des organes de contrôle des MP au sein de l'AC (article 12 du CMPDSP), donc de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune.

Constat :

Les montants de toutes les commandes publiques passées en 2014 par la commune d'Athiémé varient de 71 926 198 à 300 000 FCFA et sont en dessous des seuils visés plus haut. Ces commandes relèvent donc de la compétence des organes de contrôle a priori de la commune.

L'exploitation des lettres de transmission et bordereaux d'envoi ou, à défaut, des registres "courrier arrivée" et "courrier départ" a permis de constater que la PRMP transmet par écrit les dossiers à la CCMP et reçoit également par écrit les avis de la CCMP aux différentes étapes de passation des marchés visées dans la norme ci-dessus.

Au total, le contrôle a priori est exercé et les seuils de compétence respectés.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.4 Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics

Norme :

Les règles relatives à la publicité des marchés publics doivent garantir la liberté d'accès à la commande publique et la transparence des procédures. Elles s'appliquent à toutes les étapes de la passation des marchés.

Selon l'article 59 du CMPDSP (et l'interprétation faite par l'ARMP), les marchés publics par appel d'offres doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis d'appel à la concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite dans le Journal des Marchés Publics

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

Le PV de l'ouverture des plis est publié par la PRMP et remis sans délai à tous les soumissionnaires qui en font la demande.

Selon l'article 84 du CMPDSP, le procès-verbal d'attribution provisoire fait l'objet d'une publication, après validation par la CCMP (ou la DNCMP si elle est compétente).

L'attribution provisoire est notifiée au soumissionnaire retenu par écrit. Les autres soumissionnaires sont informés par écrit du rejet de leurs offres et des motifs du rejet (Art. 85 CMPDSP et Circulaire 2013-01/PR/ARMP). Le cas échéant, leur garantie leur est restituée.

Constat :

L'examen de coupures de journaux et de correspondances adressées à des radios en ce qui concerne les marchés de l'échantillon révèle que la commune d'Athiémé n'a pas publié en 2014 les avis d'appel d'offres par les voies appropriées. Ces publications ont été faites à travers des journaux locaux et des radios de proximité.

Le dépouillement des dossiers de passation par marché a permis à la commission de constater, concernant les marchés de l'échantillon que :

- Tous les PV d'ouverture des offres sont disponibles et mentionnent les parties prenantes aux séances y afférentes. Mais contrairement à la situation des membres des organes de passation des marchés qui signent les PV appuyés de leur liste de présence régulièrement signée, aucun document écrit et signé ne matérialise la présence annoncée des soumissionnaires ou de leurs représentants ;
- toutes les séances d'ouverture des offres ont eu lieu aux date et heure indiquées dans les avis d'appel d'offres ;
- les PV d'ouverture des offres ne sont pas publiés ;
- tous les PV d'attribution provisoire sont publiés par voie d'affichage ;
- pour 3 marchés sur les 5 de l'échantillon, les soumissionnaires non retenus sont informés par écrit.

Risque :

Contentieux avec les soumissionnaires non retenus.

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille au respect, par les organes de passation et de contrôle des marchés, de toutes les règles relatives à la publicité des marchés, notamment, en ce qui concerne :

- la publication des avis d'appel d'offres par les voies appropriées ;
- La publication des PV d'ouverture des offres;
- la publication des PV d'attribution provisoire ;
- l'information par écrit des soumissionnaires non retenus.

4.1.5 Conformité des documents de passation des marchés et respect des critères de jugement des offres

4.1.5.1 Conformité des DAO et marchés aux modèles types

Norme :

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

Constat :

Pour les 5 marchés de l'échantillon conclus par appel d'offres ouvert, les critères d'évaluation et le mode d'évaluation sont clairement exposés dans le DAO. Ces critères correspondent aux critères admis selon l'article 79 du CMPDSP.

Les DAO ont été confectionnés en nombre suffisant. Pour les cinq marchés concernés, 30 DAO ont été vendus et il en restait en stock, pour chacun de ces marchés au Secrétariat de la PRMP.

La norme est respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

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

Constat :

Aucun des Avis d'Appel d'offres examinés ne comporte toutes les informations contenues dans la norme. Il a été constaté dans tous les cas, l'absence des principaux critères d'évaluation des offres exprimés en termes monétaires.

La norme n'est donc pas entièrement respectée.

Risque :

Contentieux avec les soumissionnaires.

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à ce que les organes de passation et de contrôle des marchés fassent figurer toutes les mentions obligatoires dans les Avis d'Appel d'Offres.

4.1.5.3 Appréciation de la conformité du PV d'ouverture des offres

Norme :

Le PV d'ouverture des offres doit fournir les informations permettant de vérifier que l'ouverture des offres s'est déroulée selon les prescriptions de l'article 76 du CMPDSP.

Constat :

La commune d'Athiémé tient régulièrement le registre spécial de réception des offres mis à disposition par l'ARMP. Son examen dégage la cohérence entre le nombre d'offres reçues et ouvertes figurant dans le PV d'ouverture des plis.

Tous les PV d'ouverture examinés sont signés par tous les membres de la CPMP ayant assisté aux travaux.

Globalement, tous les PV examinés respectent les prescriptions de l'article 76 du CMPDSP. Toutefois, 2 PV d'ouverture sur les 5 n'ont pas mentionné le délai de réalisation.

La norme n'est donc pas entièrement respectée.

Risque :

Mauvaise évaluation des offres

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille à ce que les organes de passation et de contrôle des marchés fassent figurer toutes les mentions obligatoires dans les PV d'ouverture des offres.

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

Norme :

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

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

Constat :

L'appréciation des rapports d'évaluation au regard des critères figurant dans les DAO fait apparaître que ces critères ont été respectés pour tous les marchés de l'échantillon concernés. Le nombre des offres financières comparées, après élimination, varie de 2 à 5, avec une moyenne de trois pour l'ensemble. La norme est respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

Constat :

L'examen des PV d'attribution provisoire montre qu'aucun de ces documents n'a été élaboré conformément à la norme. Les faiblesses identifiées sont relatives aux mentions ci-après qui ne figurent dans aucun des 5 PV d'attribution provisoire. Il s'agit de :

- La preuve de la validation du PV d'analyse par la CCMP ;
- Les soumissionnaires exclus et les motifs de rejet de leurs offres ;
- Les éléments de marché.

Risque :

Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il veille au respect, par les organes de passation et de contrôle des marchés, des normes relatives à la conformité et à la régularité des PV d'attribution provisoire, notamment, en ce qui concerne :

- La preuve de la validation du PV d'analyse par la CCMP ;
- Les soumissionnaires exclus et les motifs de rejet de leurs offres ;
- Les éléments de marché.

4.1.6 Effectivité du contrôle de la CCMP /DNCMP

Norme :

La CCMP ou la DNCMP assure la vérification de la conformité des travaux et résultats de la CPMP par rapport à la réglementation en vigueur. Elle assure le contrôle à priori des dossiers d'appel d'offres relatifs aux marchés (Instructions aux soumissionnaires, cahiers de charges, spécifications techniques, modèles de contrat) et des demandes de propositions relatives aux prestations intellectuelles, des rapports d'évaluation des offres et des projets de marchés et avenants. Elle émet à cet effet des réserves qui doivent être prises en compte avant la poursuite de la procédure.

Constat

Le contrôle a priori exercé par la CCMP devrait permettre de rendre conformes aux normes les documents fondamentaux produits aux principales étapes de passation de la commande publique. Il s'agit du DAO, de l'AAO, du rapport d'analyse et du PV d'adjudication provisoire pour la procédure d'appel d'offres. Les insuffisances identifiées concernant la forme et le fond de ces documents constituent la preuve de l'insuffisante maîtrise des textes régissant la passation des commandes publiques par tous les acteurs de la chaîne en général et par ceux en charge de son contrôle en particulier.

Risque :

- Contentieux ;
- Nullité de marché public.

Recommandation :

La CCMP doit être instruite aux fins d'une meilleure maîtrise des textes relatifs au contrôle des marchés publics et à plus d'efficacité dans le contrôle qu'elle exerce.

4.1.7 Approbation des marchés par la tutelle

Norme :

Les marchés de communes sont transmis par la CCMP ou la Direction Nationale de contrôle des marchés publics pour approbation aux autorités de tutelle (Préfectures).

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

Le Comité de contrôle de la légalité au niveau de la Préfecture vérifie les pièces suivantes : Plan de passation, avis de publication, PV d'attribution, lettre de notification, disponibilité des crédits. Il ne peut pas y avoir de cellule de contrôle départementale des MP (cf. Circulaire 2013-02 ARMP dans le kit).

Constat :

Tous les marchés supérieurs aux seuils de passation ont été approuvés systématiquement par l'autorité de tutelle.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.8 Respect des délais de procédures.

Norme :

*Dans les procédures ouvertes et restreintes, le **délai de réception des candidatures ou des offres** ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP et à 45 jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60 du code des MP). La sous-commission d'analyse dès l'ouverture des plis, établit **un rapport d'analyse** dans un délai fixé lors de l'ouverture des plis. Ce délai ne saurait être supérieur à 15 jours. L'Autorité Contractante observe un délai minimum de 15 jours suivant la notification de l'attribution provisoire date de communication des résultats de l'évaluation des offres et, en cas de recours, de réponse à la demande écrite de tout soumissionnaire écarté, avant de procéder à **la signature du marché**. La **notification** consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation par la tutelle.*

Selon le manuel de procédures du FADeC, la durée totale de passation des marchés (depuis la publication de l'avis d'appel d'offres) est de 4 mois, ce qui revient au même que les 90 jours prévus par le CMPDSP car le délai prévu par le MdP FADeC inclut le délai de réception des offres (30 jours).

Constat :

L'enregistrement des dates d'exécution des actes relatifs aux principales étapes de la procédure a permis de dégager les délais de procédure. De l'examen de ces délais au regard des normes, il ressort que :

- En ce qui concerne les délais de réception des offres, d'élaboration du rapport d'analyse, d'attribution provisoire, la norme est respectée, avec des moyennes respectives de 31 jours contre un minimum de 30, 1 jour contre un maximum de 15, et 0 jour contre un maximum de 15;
- En ce qui concerne le délai d'élaboration de l'avis de la CCMP qui ne saurait dépasser 10 jours, la norme n'a pas été respectée pour un marché sur les 5 ; pour ce cas, le délai observé est de 14 jours alors qu'il varie de 3 à 5 jours pour les quatre autres marchés. Pour l'ensemble des 5 marchés, le délai moyen d'élaboration de l'avis de la CCMP est de 7 jours.
- Le délai minimum de 15 jours à observer entre la notification provisoire et la signature du marché n'a été respecté dans aucun des cas. La moyenne d'ensemble dégagée est de 5 jours.

- Le délai d'approbation par la tutelle fixé à 15 jours au maximum n'a été respecté que dans un seul cas pour une durée de 13 jours. Pour les autres marchés, ce délai varie de 17 à 25 jours. Le délai moyen d'approbation pour tout l'échantillon est de 22 jours ;
- Le délai de notification définitive fixé à 3 jours au maximum après l'approbation du marché par la tutelle a été respecté dans 4 cas où la notification définitive est intervenue le jour même de l'approbation des marchés. Ce délai a été de 8 jours pour le cas où la norme n'a pas été respectée. Notons que la moyenne de l'échantillon est de 2 jours.
- Le délai entre le dépôt des offres et la notification définitive fixé à 90 jours a été respecté pour tous les marchés de l'échantillon. Il varie de 46 à 65 jours avec une moyenne d'ensemble de 52 jours.

Risque :

- Contentieux avec les soumissionnaires non retenus ;
- Non-exécution des projets.

Recommandation :

- Le Maire devra instruire le SG afin qu'il respecte scrupuleusement le délai de 15 jours après la notification provisoire avant de soumettre tout contrat à sa signature ;
- Le Préfet devra instruire ses services compétents aux fins du respect du délai de 15 jours prescrit pour l'approbation des marchés.

4.1.9 Situation et régularité des marchés de gré à gré

Norme :

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

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

Constat :

La commune d'Athiémé n'a passé aucun marché de gré à gré au cours de la gestion 2014

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.1.10 Situation et régularité des marchés passés en dessous des seuils de passation

Norme :

En absence du décret sur la passation des marchés en dessous des seuils fixés par le décret N° 2011-479, les articles 5 à 9 de ce décret fixent les conditions dans lesquelles ces marchés doivent être passés.

La consultation est réservée aux prestataires exerçant dans le secteur. Les demandes de cotation doivent préciser les spécifications techniques requises par l'autorité contractante, les critères d'évaluation, les obligations auxquelles sont assujetties les parties, les modalités d'exécution des prestations ainsi que le délai et le lieu de dépôt. L'avis de consultation doit être publié par voie de presse, d'affichage ou par voie électronique. Les soumissionnaires disposent de 5 jours minimum entre la publication de l'avis de consultation et la date de remise des offres.

En absence d'un comité d'approvisionnement, la Sous-commission d'analyse de la CPMP est compétente pour l'évaluation des cotations (Art. 17 du décret N° 2010-496). Le marché est attribué au soumissionnaire dont l'offre est conforme pour l'essentiel aux prescriptions du descriptif technique et qui présente l'offre financière la moins-disante.

La PRMP publie le résultat de l'évaluation par voie de presse et/ou d'affichage.

Pour les marchés de travaux, les demandes de cotation doivent être appuyées de dossiers techniques de consultation.

Constat :

Le dépouillement et l'analyse des documents relatifs aux commandes publiques passées par demande de cotation ou de facture pro forma révèlent que :

- Les montants de toutes les commandes passées dans ce cadre sont en dessous du seuil. En outre, le regroupement par périodes des commandes passées en dessous du seuil ne révèle aucun découpage de commande pour maintenir les dépenses y afférentes en dessous de ces seuils.
- Les normes relatives à la demande de cotation, à l'avis de cotation, au délai de réception des offres, au rapport d'évaluation des offres et à l'adjudication sont pour l'essentiel respectées.

Au total, les commandes publiques de l'échantillon en dessous du seuil sont passées dans le respect des normes en vigueur.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

4.2.1 Enregistrement des contrats/marchés

Norme :

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

Constat :

Tous les contrats de l'échantillon sont revêtus des mentions obligatoires attestant de leur enregistrement au service des impôts.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques

Norme :

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

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

Constat :

Le contrôle de la régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques a porté sur 16 factures relatives aux commandes publiques de l'échantillon et s'est effectué en deux temps :

- dans un premier temps, il a été procédé à la vérification de la complétude des dossiers puis à l'appréciation de la validité des pièces qui les composent ;
- dans un second temps, il a été procédé à l'appréciation de la régularité des factures à travers, notamment, l'existence et la justification des mentions obligatoires dont elles doivent être revêtues.

A la première étape, les diligences de la commission ont révélé que les liasses justificatives sont complètes et les pièces constitutives valides ;

Toutefois, il a été constaté que 02 factures sur les 16, soit 12% n'ont pas été enregistrées à l'arrivée

A la deuxième étape, les diligences de la commission ont permis de constater que :

- a) la mention de certification du service fait est apposée au verso de toutes les factures et justifiée, selon le cas, par l'attachement visé par le CST, le PV de réception provisoire, le PV de réception définitive ou le bordereau de livraison signé par les membres de la commission de réception ;
Il convient de signaler que, pour deux factures, la certification du service fait a porté la même date que celle d'émission de la facture. Or, à cette date, la facture n'était pas encore parvenue à l'administration communale. la mention de liquidation est apposée au verso de toutes les factures, suivie de la signature du Maire et justifiée par l'exactitude des calculs et de l'imputation budgétaire ;
- b) le prélèvement pour la garantie de bonne fin n'a pas été pris en compte sur les factures.

Risque :

- Paiement de factures fictives ;
- Contentieux avec les fournisseurs.

Recommandation :

Le SG devra instruire, d'une part, le secrétariat administratif afin que tous les courriers à l'arrivée soient enregistrés, et, d'autre part le C/SAF afin que tous les actes administratifs portent la date effective de leur exécution.

4.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.

Norme :

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

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

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

Constat :

En 2014, la commune n'a réalisé aucun ouvrage non standard et n'a donc pas senti le besoin de recourir à un maître d'œuvre. Pour les ouvrages standard, le service technique et des contrôleurs indépendants ont assuré un contrôle régulier des chantiers.

La norme est respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

4.2.4 Respect des délais contractuels

Norme :

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

Constat :

Pour l'exécution des 10 commandes publiques de l'échantillon, il a été observé, par rapport au délai contractuel, des retards au niveau de 4 chantiers :

- 3,7 mois de retard pour les travaux d'extension des bureaux de l'hôtel de ville d'Athiémé ;
- 2,5 mois de retard pour la fourniture d'équipements pour les nouveaux bureaux de l'hôtel de ville. A ce sujet, l'administration communale a expliqué que le fournisseur était prêt pour livrer la commande dans le délai contractuel. Mais les travaux de construction n'étant pas achevés, l'administration a dû repousser la date de livraison. Aucun document écrit n'a pu être produit à la commission à titre de justification ;
- 0,2 mois de retard pour les travaux de défrichage, d'ouverture et de nivellement des voies dans le cadre du lotissement et du recasement de la zone de Zounhouè, Sazué et Atchontoé ;
- 0,1 mois de retard pour les travaux de construction de 12 cabines de latrine VIP dans les EPP de Gléta-Ahoho/B et de Dévemè.

Il se dégage pour ces quatre marchés, un retard moyen de 1,6 mois

En dehors des fournitures d'équipements, les trois autres cas de retard ont donné lieu à des lettres de mise en demeure que l'autorité contractante a adressées aux entreprises concernées. Notons que dans aucun cas des pénalités n'ont été appliquées.

Il n'a pas été constaté de cas d'abandon de chantier.

Risque :

Non-exécution des commandes

Recommandation :

Le SG devra instruire le CST aux fins de la production de rapports périodiques sur l'évolution des chantiers assortis de comparaison avec le planning d'exécution. L'analyse de tels rapports permettra d'anticiper les retards éventuels et de suggérer à la PRMP les dispositions idoines à prendre.

4.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants

Norme :

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

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

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

Constat :

Deux contrats de l'échantillon ont fait l'objet d'avenants. Ils sont relatifs aux lots 1 et 2 des travaux d'extension des bureaux de l'hôtel de ville.

Lot 1 : contrat n°91/044/C-ATH/SG/ST/SAF du 20/08/2014 de francs 44 990 048
Montant Avenant au lot 1 : 8 940 518 F. Ce montant est inférieur à 20% du marché de base (44 990 048 X 20%= 8 998 010)

Lot 2 : n°91/045/C-ATH/SG/ST/SAF du 20/08/2014 de francs 17 995 632
Montant Avenant au lot 2 : 446 040 F. Ce montant est inférieur à 20% du marché de base (17 995 048 X 20% = 3 599 126)

Ces avenants sont donc de montants inférieurs à 20% de leurs marchés de base respectifs et par conséquent, leur somme est inférieure à 20% de la somme des marchés conclus au cours de l'année. Ils n'ont pas été autorisés par la DNCMP.

Risque :

Renchérissement indu du coût des projets

Recommandation :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il fasse respecter par les organes de passation et de contrôle des marchés publics, les normes relatives à la signature d'avenants aux marchés.

Tout projet d'avenant soumis à sa signature devra être appuyé d'une note explicative mettant en exergue le respect des procédures en la matière.

5 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES

5.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR

5.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation

Norme :

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

Constat :

L'exploitation de certaines correspondances du RP prouve que dès la réception des BTR relatifs aux ressources transférées à la commune, il informe le Maire par écrit de la disponibilité des ressources et lui produit copie desdits BTR. Sur la base des BTR reçus, le C/SAF met à jour le registre auxiliaire FADeC de la commune pour matérialiser la disponibilité de ressources pour les engagements.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

5.1.2 Délais d'exécution des dépenses

Norme :

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

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

Constat :

Sur 17 factures suivies depuis leur réception à la mairie jusqu'à leur transmission au Receveur Percepteur pour paiement, il a été constaté que le délai de mandatement fixé à une semaine n'a pas été respecté pour 4 d'entre elles pour lesquelles ces délais varient de 9 à 25 jours. La norme est donc respectée dans une proportion de 76%. Toutefois, il se dégage pour l'échantillon, un délai moyen de mandatement satisfaisant qui est de 7 jours.

Risque :

Retard dans l'exécution des travaux

Recommandation :

Le SG devra instruire le C/SAF à des fins de célérité dans l'exécution des opérations de liquidation et de mandatement. Les cas de non-respect des délais devront être soumis à la signature du Maire avec une note explicative à l'appui.

5.1.3 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

Pour la gestion des ressources, l'ordonnateur tient trois registres :

- Un registre des émissions de mandat ouvert et paraphé par l'ordonnateur. Il n'est pas coté et n'est pas arrêté au 31/12/2014 ;
- Un registre des d'engagement et de paiement ouvert et coté par l'ordonnateur. Il n'est pas paraphé et n'est pas arrêté au 31/12/2014 ;
- Un registre auxiliaire FADeC ouvert, coté et paraphé par l'ordonnateur. Il n'est pas arrêté au 31/12/2014.

Risque :

Non-sécurisation des écritures.

Recommandation :

Le SG devra instruire le C/SAF aux fins de la tenue des registres dans le respect de la réglementation en vigueur. Ces instructions devront être suivies de contrôles périodiques matérialisés par les mentions appropriées avec date et signature.

5.1.4 Tenue correcte de la comptabilité matière

Norme :

Selon l'article 1er du décret n° 2009-194 du 13 mai 2009 portant mise en œuvre de la comptabilité des matières dans les administrations publiques et les collectivités locales, il est fait obligation à toutes les communes, la tenue d'une comptabilité-matières. L'annexe 3 du Manuel des Procédures FADeC (p.55) distingue deux types de registre : Le livre-journal des matières ainsi que les registres d'inventaire spécialisés à savoir le registre d'inventaire des immobilisations et le registre d'inventaire des stocks.

Constat :

Il n'est pas mis en place et tenu à la commune d'Athiémé une comptabilité des matières. Par conséquent, il n'existe, ni livre-journal des matières ni registre d'inventaire des immobilisations, ni registre d'inventaire des stocks.

La norme n'est donc pas respectée.

Risque :

Non-sécurisation du patrimoine de la commune

Recommandations :

Le Maire devra instruire le SG afin qu'il soit mis sur pied un comité d'inventaire et que, sous sa supervision, il soit procédé à :

- L'inventaire du patrimoine de la mairie avec production d'un PV d'inventaire utilisant la codification en vigueur ;
- L'ouverture d'un registre d'inventaire du patrimoine coté et paraphé ou seront enregistrés les résultats de l'inventaire.

Le SG devra suivre la tenue correcte de ce registre au moyen de contrôles périodiques assortis, le cas échéant, de sanctions.

5.1.5 Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire

Norme :

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

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

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

Constat :

Il est ouvert un dossier par opération financée sur FADeC mais dans l'ensemble les dossiers sont incomplets.

A la mairie d'Athiémé, l'archivage est manuel et n'est pas encore bien organisé. Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations issues de l'audit de la gestion des ressources FADeC de 2013, des efforts ont été déployés par l'administration communale pour mettre en place un système d'archivage adéquat et rendre fonctionnel le service des archives. Ainsi, il a été recruté un spécialiste des archives nommé Chef du Service des Archives à cet effet.

Risque :

Perte d'informations

Recommandation :

Le Maire devra prendre les dispositions nécessaires aux fins de :

- L'élaboration d'un plan assorti de chronogramme pour la mise en place un système d'archivage adéquat et la réorganisation du service des archives dans le sens d'une meilleure fonctionnalité ;
- La conception d'une lettre de mission annuelle à l'attention du Chef du Service des Archives pour l'atteinte planifiée des objectifs.

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

Norme :

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

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

Constat :

En 2014, le Maire a régulièrement élaboré le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur. Concernant le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune, en vue de son insertion au rapport d'exécution du programme d'investissement public, la Mairie en a élaboré un qu'elle a transmis à la tutelle au lieu des deux qu'elle devrait produire annuellement.

Risque :

Indisponibilité de statistiques sur l'exécution du PIP afin d'élaborer des prévisions réalistes pour l'année suivante.

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire aux fins de la production à bonne date du point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune.

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

5.2.1 Connaissance des ressources transférées et comptabilisation

Norme :

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

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

Constat :

L'examen des copies des BTR, des bordereaux les transmettant à la Mairie et du registre auxiliaire FADeC tenu par le RP a permis à la commission de constater que :

- Par bordereau décrivant la nature, l'origine et le montant des ressources transférées, Le RP transmet au Maire les BTR. Les décharges des bordereaux par les réceptionnaires prouvent que la transmission de l'information au Maire s'effectue dans des délais assez courts :
50% des BTR ont été transmis au Maire le jour même de leur réception ;
- Le délai moyen de transmission au maire pour l'échantillon est de 1,3 jour.

Les informations relatives aux ressources transférées communiquées au Maire ne sont pas retracées à bonne date dans le registre auxiliaire FADeC pour permettre de dégager après chaque opération le montant des ressources restées disponibles.

Risque :

Acceptation de dépenses au-delà des crédits disponibles.

Recommandation :

Le RGF devra instruire le RP aux fins de la tenue correcte du registre auxiliaire FADeC.

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

Norme :

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

Constat :

- Par bordereau décrivant la nature, l'origine et le montant des ressources transférées, Le RP transmet au Maire les BTR dès leur réception. Les décharges des bordereaux par les réceptionnaires prouvent que la transmission de l'information au Maire s'effectue dans des délais assez courts :
50% des BTR ont été transmis au Maire le jour même de leur réception ;
- Le délai moyen de transmission au maire pour l'échantillon est de 1,3 jour.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

5.2.3 Respect des dates de mise à disposition prévues des ressources FADeC

Norme :

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

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

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

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

Constat :

Au regard des dates limites fixées par le manuel de procédures du FADeC pour la mise en place des fonds au niveau des RP, l'examen des dates de réception par BTR fait apparaître les constats ci-après :

- 1- En ce qui concerne les ressources FADeC non affecté investissement :
 - a) La 1^{ère} tranche a été mise en place avec 10 jours de retard ;
 - b) La 2^{ème} tranche a été mise en place avec 11 jours de retard ;
 - c) La 3^{ème} tranche a été mise en place avec 69 jours de retard ;
- 2- En ce qui concerne les autres ressources FADeC devant être mises en place au plus tard le 15 avril 2014 :
 - a) Les ressources FADeC PMIL et agriculture ont été mises en place au niveau du RP à bonne date, soit respectivement, le 02/04/2014 et le 13/03/2014 ;

- b) Toutes les ressources concernées ont été mises en place au niveau du RP avec des retards plus ou moins considérables : les ressources PPEA (Ministère en charge de l'Energie), FADeC MEMP investissement et dotation annuelle PSDCC, soit au total 118 003 482 F CFA ont été rendus disponibles le 07/05/2014, soit avec une vingtaine de jours de retard et les ressources FADeC Affecté Santé et PPEAll Santé soit au total 37 250 000 f cfa ont été rendus disponibles le 13/05/2014, soit avec environ 1mois de retard.

Il convient de signaler que ces retards ne sont plus très considérables au point d'impacter de façon significative les taux d'engagement des crédits.

Risque :

Non-réalisation des projets

Recommandation :

Prendre les dispositions requises au niveau central (MDGLAAT) en vue du transfert à bonne date des ressources de transfert.

5.2.4 Tenue correcte des registres

Norme :

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

Constat :

La Recette Perception d'Athiémé a ouvert un registre auxiliaire FADeC. Ce registre n'est ni coté ni paraphé. Il ne retrace pas à bonne date les ressources transférées afin de permettre de dégager après chaque opération le montant encore disponible. Il n'est pas arrêté au 31/12/2014.

Risque :

- Non-sécurisation des écritures
- Acceptation de dépenses de montant supérieurs aux disponibilités

Recommandation :

Le RGF devra instruire le RFM-C afin qu'il veille à l'ouverture et à la tenue des documents et livres comptables conformément à la réglementation en vigueur par le RP d'Athiémé.

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

Norme :

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

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

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

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

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

Constat :

Le Maire d'Athiémé transmet par bordereau au Receveur Percepteur, les mandats appuyés des pièces justificatives pour contrôle et paiement.

A la demande de la commission de mettre à sa disposition les mandats payés appuyés de leurs liasses justificatives respectives, le Receveur Percepteur a porté à la connaissance de la commission que tous ces documents ont appuyé son compte de gestion de 2014 pour être acheminés à la Chambre des Comptes par la DGTCP.

En outre, il a précisé que suite aux contrôles relevant de sa compétence, il n'adresse pas de note de rejet écrite à l'ordonnateur en cas d'insuffisance constatée. Il saisit plutôt le Chef du Service des Affaires Administratives et Financières qui corrige ou fait corriger les insuffisances. Au total, la commission n'a pu examiner les documents ayant servi de base aux paiements de 2014. Toutefois il convient de signaler que ces types de contrôle avaient déjà été fait par la commission au niveau de l'ordonnateur et n'ont pas révélé d'anomalies significatives.

Risque :

- Non-maîtrise des procédures ;
- Inexistences de documents nécessaires au contrôle.

Recommandation :

Le RGF devra instruire le RFM-C afin qu'il veille à ce que le RP d'Athiémé :

- Adresse des notes de rejet à l'ordonnateur pour les insuffisances significatives constatées à l'occasion des contrôles relevant de sa compétence ;
- Conserve au moins la copie des mandats payés, à défaut de la copie toute la liasse justificative, avant de transmettre son compte de gestion à la Chambre des Comptes.

5.2.6 Délais de paiement du comptable

Norme :

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

Constat :

Le délai de paiement comptable des dépenses est apprécié à travers 17 dossiers transmis au RP. Au regard de la durée de paiement de 11 jours prescrite par le manuel de procédures, sur les 17 mandats transmis au RP, 16 ont été payés dans le respect de la norme et 1 a été payé au bout de 14 jours, soit avec 3 jours de retard.

Il se dégage pour l'échantillon, un délai moyen de paiement comptable de 2,6 jours.

Globalement, la norme est respectée.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

5.2.7 Archivage des documents

Norme :

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

Constat :

L'archivage à la Recette Perception d'Athiémé est manuel. L'exigüité des locaux nécessite une utilisation rationnelle des meubles de rangement existants.

Risque : Néant

Recommandation : Néant

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

Norme :

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

Constat :

Le Receveur Percepteur, transmet mensuellement au Maire un ensemble de situations comprenant :

- Les bordereaux de développement des recettes et des dépenses ;
- Le point d'exécution du budget communal ;
- Le dernier relevé de disponibilité du mois.

De l'exploitation des bordereaux de transmission de ces situations, il ressort que :

- Les situations des mois de janvier et décembre 2014 ont été transmises respectivement le 25/02/2014 et 23/01/2015, donc apparemment, avec un retard non négligeable mais qui a été justifié, d'une part, par la mise en place du budget de l'année nouvelle pour le premier et d'autre part, par l'arrêt des écritures pour la clôture de la gestion concernant le second.
- Globalement, les situations des autres mois sont transmises au Maire au plus tard 6 jours après la fin du mois concerné, donc à bonne date.

Risque :Néant

Recommandation :Néant

6 QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES

6.1 NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES

Norme :

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

Constat :

Les infrastructures réalisées et réceptionnées provisoirement sont toutes fonctionnelles. Elles concernent majoritairement les bureaux de l'hôtel de ville, des modules de classes, des cabines de latrines.

Risque :Néant

Recommandation :Néant

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

6.2.1 Contrôle périodique des travaux

Norme :

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

Constat :

Le suivi et le contrôle des chantiers est assurée par le chef du service technique Les rapports qu'il a produit ont été tous mis à la disposition de la commission pour exploitation. Les observations formulées sont au fur et à mesure prises en compte dans l'exécution des travaux :

Risque :Néant

Recommandation :Néant

6.2.2 Constat de visite.

Norme :

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

Constat :

La commission a visité six (6) infrastructures, à savoir :

- 1- clôture du centre de santé d'AGBOBADA ;
- 2- construction de latrines VIP à l'école publique primaire Adohoun- Gleta ;
- 3- construction d'un module de trois classes avec bureau+ magasin à Adohoun- Gleta ;
- 4- travaux d'extension des bureaux de l'hôtel de ville (lot1 et lot2) ;
- 5- construction d'un module de trois classes à l'école publique primaire d'Ahoho ;
- 6- fourniture d'équipements pour les nouveaux bureaux de l'hôtel de ville

La commission a constaté que les ouvrages ou équipements réalisés ne comportent pas de grandes malfaçons qui auraient pu entacher leur fonctionnalité. Quelques malfaçons ont été décelées et concernent :

- -pour les cabines de latrines VIP à l'école publique primaire d'ADOHOUN-GLETA : le support lave- mains à côté des latrines a été endommagé
- pour le module de trois classes de la même école : une détérioration des bacs à fleurs réalisés a été constatée, de même que le terrassement au niveau des bacs à fleurs
- pour l'extension des bureaux de l'hôtel de ville (lot2) : début de dégradation de la peinture sur le bâtiment abritant le service des archives due à la position du tuyau d'évacuation qui déverse l'eau de pluie sur un pan de mur du bâtiment

Risque :

Recommandation :

6.2.3 Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC

Bonnes pratiques :

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

Constat :

La commission a relevé, sur les six infrastructures visitées, une qui ne porte aucun marquage : Il s'agit de la clôture du centre de santé d'AGBOBADA. Au niveau d'une autre (l'école publique primaire d'AHOHO/B), le marquage qui est fait n'est pas lisible et mérite d'être repris.

Risque :

- Financement double pour une même infrastructure ;
- Volonté de dissimulation des efforts d'appui de l'Etat au développement local.

Recommandation :

Le maire devra instruire le SG afin qu'il veille à ce que le CST fasse respecter le marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC, conformément aux prescriptions du manuel de procédures

7 OPINIONS DES AUDITEURS

7.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

L'examen croisé des documents de planification et du tableau de répartition des crédits ouverts au titre de l'année 2014 par projet à réaliser, fait ressortir que sur un total de 33 projets, 27 sont régulièrement inscrits, à la fois, au Plan de Développement Communal (PDC), au Plan Annuel de Développement (PAD) et au Budget de l'année et 6 sont uniquement prévus au Budget. Ces 6 projets inscrits dans le budget d'investissement et ne provenant ni du PAD, ni du PDC, couvrent des activités du secteur « Eau » et du sous-secteur « Hygiène et Assainissement ». Ces 6 projets relèvent du Plan d'Hygiène et Assainissement qui est un outil de planification de la commune et dont la mise en place a été financièrement et techniquement appuyée par la coopération néerlandaise.

Cette situation s'est imposée à la commune qui avait déjà élaboré son PAD avant que le Plan d'Hygiène et Assainissement ne soit mis en place et les ressources de son financement transférées.

Eu égard à ce qui précède, il convient de conclure qu'il y a cohérence entre planification et réalisation.

7.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS

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

Opinion :

Le report de solde FADeC investissement de 2013 sur 2014 est établi à 81 255 683 francs, aussi bien dans les livres de la mairie que dans ceux de la recette perception. Mais au sujet du report de solde FADeC investissement de 2014 sur 2015 Il n'y a pas concordance entre l'ordonnateur et le comptable.

Les travaux de la commission n'ont pas abouti à la réconciliation des soldes au 31/12/2014.

Des rapprochements périodiques de soldes s'imposent entre l'ordonnateur et le comptable.

7.2.2 Examen du tableau des ressources et emplois

Opinion :

Après ses investigations, la commission estime que le tableau n°2 présente la situation réelle des ressources de la commune au titre de la gestion 2014 qui s'établissent à la somme de 455 945 746 Francs. Quant aux emplois, des incertitudes existent encore en ce qui concerne leur prise en compte. Les recher-

chent effectuées sur le terrain n'ont pas donné toute l'assurance requise et le C/SAF, sur la base de la méthodologie retenue, doit poursuivre les investigations pour rétablir l'équilibre.

Gouvernance et efficacité du système de contrôle interne

7.3 PASSATION ET EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS

7.3.1 Passation des marchés publics

Opinion :

Le processus de passation des marchés publics à la mairie d'Athiémé au cours de la gestion 2014 comportent certaines insuffisances de nature à enfreindre les principes de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures.

En effet :

- Le Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics n'a pas été transmis à la DNCMP pour être publié sous forme d'Avis Général de Passation de Marché. Cette insuffisance remet en cause le principe de liberté d'accès à la commande publique.
- La non-validation effective du Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics ne garantit pas la transparence des procédures.
- Le non-respect de toutes les règles de publicité des marchés (PV d'ouverture des offres non publiés, non-information systématique des soumissionnaires non-retenus, l'inexistence de certaines mentions essentielles dans le PV d'attribution provisoire (preuve du rapport d'analyse par la CCMP, soumissionnaires exclus et motifs de rejet de leurs offres, éléments de marché), d'une part, et l'inefficacité du contrôle a priori exercé par la CCMP ne garantissent pas la transparence des procédures, renforçant ainsi les risques contentieux avec les soumissionnaires.
- Le non-respect du délai minimum de 15 jours entre la notification provisoire et la signature du contrat limite le soumissionnaire dans l'exercice de son droit de formulation de recours, le cas échéant.

Au total, les insuffisances constatées ne se concentrent pas sur quelques marchés mais se répartissent sur l'ensemble de l'échantillon, diminuant ainsi l'impact final sur l'appréciation globale du processus de passation de chaque marché.

Sur la base de la classification des irrégularités présentée à la page 31 du document « Recueil des infractions et sanctions », les insuffisances constatées par la commission dans le processus de passation des marchés sont récapitulées dans le tableau n°11 ci-après :

Tableau 11: Marchés présentant des irrégularités du point de vue de la passation des marchés

INTITULE DU MARCHÉ	REFERENCE DU MARCHÉ	MONTANT	NATURE DE L'IRREGULARITE	OBSERVATION
Travaux d'extension des bureaux de l'Hôtel de ville d'Athiémé (lot 1 +Avenant)	contrat n°91/044/C-ATH/SG/ST/SAF du 20/08/2014	53 930 566 F TTC	Non- publication du PV d'ouverture des offres Non- respect des conditions de passation des avenants	
Construction d'un module de 3 salles de classe avec bureau et magasin à l'EPP de Madéboui	contrat n°91/068/C-ATH/SG/ST/SAF du 19/12/2014	19 880 353F TTC	Non-publication du PV d'ouverture des offres	
Construction de 44 cabines de latrines VIP dans les établissements scolaires et formations sanitaires de la Commune (4 lots)		19 945 627	Non-publication du PV d'ouverture des offres	
Construction d'un module de trois (03) classes avec Bureau-Magasin à l'EPP Adohoun-Gléta	contrat n°91/046/C-ATH/SG/ST/SAF du 20/08/2014	26 209 956	Non-publication du PV d'ouverture des offres	
Construction d'un module de trois (03) classes avec bureau-magasin à l'EPP d'Aho-ho/B	contrat n°91/047/C-ATH/SG/ST/SAF du 20/08/2014	26 260 457	Non-publication du PV d'ouverture des offres	

Il ressort de ce tableau qu'aucun fait susceptible d'être soumis à l'ARMP pour vérification approfondie et décision n'a été relevé.

7.3.2 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Les contrôles de régularité effectués au niveau de l'ordonnateur par la commission sur les pièces justificatives des dépenses relatives aux projets de l'échantillon n'ont pas révélé d'anomalie significative.

Au cours de la gestion 2014, la phase administrative de l'exécution de la dépense a été réalisée, pour l'essentiel, conformément à la réglementation en vigueur.

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

7.4.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

La planification et l'exécution des projets ont, de par le nombre des commandes publiques et de par leurs montant, accordé la priorité, respectivement aux secteurs de l'éducation maternelle et primaire, de l'administration locale, des pistes rurales, de l'agriculture, élevage, pêche et développement rural puis de l'hygiène et assainissement de base.

Les investissements réalisés dans les secteurs de l'éducation maternelle et primaire et de l'administration locale traduisent la volonté de répondre à la demande croissante en infrastructures scolaires et d'améliorer les conditions de travail du personnel de l'administration locale. En outre, la politique de développement de l'agriculture axé sur la maîtrise de l'eau d'une part et la politique de désenclavement des localités d'autre part, si elles se poursuivent, vont concourir à l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire et à la réduction du chômage des jeunes qui sont utilisés en priorité sur les périmètres irrigués.

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

7.4.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

60% des commandes publiques ont été exécutées dans le respect des délais contractuels

Si l'on sait que la plupart de ces projets concernent la satisfaction des besoins socio communautaires de base (construction de centres de santé, de salles de classe, de latrines, de pistes rurales...), on comprend que tout retard d'exécution est non seulement préjudiciable aux intérêts des populations, mais également susceptible d'obérer les coûts de réalisation des infrastructures et engendre en dernier ressort un gaspillage des ressources financières de la commune.

La plupart des infrastructures réceptionnées ne présentent pas de malfaçons remarquables et sont fonctionnelles.

Les infrastructures sont réalisées à des coûts raisonnables.

Il est noté un effort pour réaliser l'entretien du patrimoine mais il va falloir dégager des ressources propres de la commune pour l'assurer.

En définitive, sous réserve des observations ci-dessus, la gestion des ressources communales gagnerait en efficacité et en efficience d'une part, et le patrimoine en pérennité d'autre part.

8 PERFORMANCE DE LA COMMUNE

8.1 NOTATION DE LA PERFORMANCE AU TITRE DE 2014

Les performances de la commune concernées dans le présent rapport ne concernent que quelques infimes aspects de la gestion communale (gestion administrative, gestion financières et comptable dans sa globalité¹, gestion municipale ou communale, ...) . Cette performance a été donc mesurée dans l'optique d'obtenir conformément aux critères d'évaluation, la note de la commune devant permettre d'obtenir la dotation de performance lors du calcul de la dotation du FADeC non affecté à allouer à la commune.

Au regard des éléments d'appréciation de la gestion de la commune au titre de l'année 2014, la performance de la commune a été appréciée et une note sur 70 points lui a été attribuée sur la base des indicateurs de performance décrits dans le manuel de procédures du FADeC ajustés au niveau des critères liés à la passation des marchés.

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

Aussi, l'indicateur sur « les délais de délivrance de l'acte de naissance après réception de la fiche de naissance » n'a pu être évalué et a été remplacé par « la Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2014 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.04.2015 ».

Le tableau ci-après donne l'aperçu de la performance de la commune sur le fonctionnement de l'administration communale, le fonctionnement des organes élus et les finances locales² au titre de l'année 2014.

¹ Le présent rapport ne concerne que l'audit de l'utilisation des ressources du FADeC et ne prend pas en compte les ressources propres.

² L'évaluation des indicateurs du critère lié aux finances locales de la commune est faite sur la base des informations du compte administratif 2013 de la Commune approuvée.

Tableau 12: Note de performance de la commune au titre de la gestion 2013

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2014	Note obtenue	Observations
A- Fonctionnalité des organes élus (20 points)					
Nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal	6	Note max. quand 4 sessions ordinaires et plus. Moins 1 pt. pour chaque session de moins	4	6	
Fonctionnement des commissions permanentes obligatoires	4	Note max. si chaque commission permanente a tenu au moins une séance dans l'année (source de vérification : PV de la séance ou rapport). Moins 1 point pour chaque commission qui n'a donné la preuve de sa fonctionnalité à travers des PV ou rapports écrits.	12	4	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard	1	6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard	1	4	
B- Fonctionnement de l'administration communale (20 points)					
Passation des marchés : existence juridique et fonctionnalité des principaux organes de PM et fonctionnalité du S/PRMP	9	Le S/PRMP est fonctionnel : 3 points La CPMP est fonctionnelle : 3 points La CCMP est fonctionnelle : 3 points <i>La note 0 est attribuée s'il n'est pas prouvé au moyen de rapports écrits, la fonctionnalité des organes.</i> <i>La note 0 est d'office attribuée si l'organe n'est pas créé.</i>	6	9	
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour <ul style="list-style-type: none"> • Registre des engagements (1 point) 0,75 • Registre des mandats (1 point) 0,75 • Registre du patrimoine (1 point) 0 • Registre auxiliaire FADeC (2 points) 1,5 Moins la moitié du point par registre s'il est ouvert mais pas à jour.		2	Les registres ne sont pas, à la fois, cotés et paraphés ; Les registres ne sont pas arrêtés au 31/12/14

Critères de performance	Note max.	Mode de notation	Valeur réalisée en 2014	Note obtenue	Observations
Disponibilité du point d'exécution du FADeC	6	Disponibilité du point d'exécution du FADeC au 31.12.2014 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31.04.2015		5	Note donnée par la CONA-FIL.
C- Finances Locales (30 points)					
Augmentation des recettes propres sur l'année	10	1 point pour chaque point % d'augmentation, jusqu'au maximum de 10 points		10	Note calculée par la CONA-FIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points		10	Note calculée par la CONA-FIL.
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points		0,59	Note calculée par la CONA-FIL.
Totaux	70			56,59	

Source : Résultat de l'audit et compte administratif 2014.

8.2 ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE DE 2013 A 2014

De l'analyse comparée des performances de la commune au titre des années 2013 et 2014, il ressort que la commune est demeurée très performante au niveau de quatre rubriques sur les six ayant donné lieu à notation. A ces niveaux, il a été attribué la totalité des points en jeu, aussi bien en 2013 qu'en 2014. Il s'agit des rubriques : nombre de sessions ordinaires du Conseil Communal, fonctionnement des commissions permanentes obligatoires, adoption du budget primitif dans les délais légaux et disponibilité du compte administratif dans les délais légaux.

En outre des progrès ont été notés dans le fonctionnement des commissions permanentes obligatoires, notamment en ce qui concerne la production de rapports écrits. Ainsi, la note est passée de 1 sur 4 en 2013 à 4 sur 4 en 2014.

En revanche, une contre performance a été enregistrée en 2014 en ce qui concerne l'ouverture et la tenue des registres par l'ordonnateur.

9 RECOMMANDATIONS

9.1 NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2013

Tableau 13 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2013

N°	RECOMMANDATIONS ³	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
1-	Faire ouvrir le registre administratif dans lequel est mentionnée la convocation des réunions du conseil communal.	Le Maire	TOTAL	
2-	Veiller à l'établissement et à l'affichage systématique du relevé des absences aux sessions du Conseil communal.	Le Maire	MOYEN	
3-	Mentionner sur les invitations les points à discuter et faire parvenir les documents y relatifs.	Le Maire	TOTAL	
4-	Prendre les dispositions afin de rendre plus fonctionnelles les commissions du Conseil communal.	Le Maire	MOYEN	Pas de résultats tangibles des travaux pour améliorer la qualité du travail au sein du conseil communal
5-	Faire mettre en place un système d'archivage adéquat et rendre fonctionnel le service des archives de la mairie.	Le Maire	MOYEN	Equiper le service en meubles de rangement et y déposer les documents à consulter par le public
6-	Prendre les dispositions aux fins de répondre dans les délais aux demandes d'approbation des marchés.	Le Préfet	MOYEN	Le délai de 15 jours n'est souvent pas respecté pour l'approbation des marchés par la tutelle
7-	Instruire le service en charge des affaires financières aux fins d'élaborer le point périodique d'exécution des projets inscrits au budget ainsi que le point mensuel de l'exécution des dépenses sur le FADeC.	Le Maire	Moyen	
8-	Prendre les dispositions idoines en vue de permettre à la RP de sécuriser et d'archiver dans les bonnes conditions les documents financiers.	Le RGF et le Maire	Moyen :(1 armoire) pour la RP en 2014	Renforcer le matériel de rangement et d'archivage mis à la dispo de la RP

³ Les présentes recommandations sont formulées à partir de l'exploitation du rapport d'audit gestion 2012 de la Commune. Il s'agit en clair, de recommandations formulées sur la base des critères non respectés par la Commune.

9.2 NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2014

Tableau 14: Tableau récapitulatif des nouvelles recommandations de l'audit de 2014

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
1-	Instruire d'une part le c/st aux fins d'un meilleur suivi des chantiers dans le sens du respect de la planification de leur exécution et d'autre part le c/saf aux fins d'accélérer les opérations de mandatement	Maire
2-	Prendre les dispositions nécessaires en relation avec le ministère de la santé afin que la programmation des activités respecte le même calendrier pour l'inscription des projets dans les mêmes documents de planification	Maire
3-	Instruire tous les acteurs de la chaîne de planification et de budgétisation de l'administration communale aux fins d'une meilleure internalisation et application du manuel de procédures du FADeC, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses	Maire
4-	Instruire le SG de la mairie aux fins d'expéditions des lettres d'invitation des conseillers à bonne date et d'affichage du relevé des absences ainsi que de tous les pv de session	Maire
5-	Faire élaborer par le SG, le relevé des tâches prescrites au Maire par le conseil communal à chaque session et faire aux conseillers en début de session, le point de mise en œuvre desdites tâches	Maire
6-	Rejeter tout document soumis à la signature du Maire s'il n'est pas revêtu du visa du SG	Maire
7-	Veiller à ce que les présidents de commissions permanentes soient élus comme l'exigent les textes et qu'il soit désigné un rapporteur au sein de chaque commission pour élaborer les rapports des travaux	Maire

8-	doter le service de l'information, des archives et de documentation de mobilier de bureau approprié	Maire
9-	Faire mettre à la disposition du public dans la salle de documentation de la mairie, tous les documents destinés à son information, notamment ceux énumérés dans la norme	Maire
10-	programmer et organiser de véritables séances de reddition de compte dans les arrondissements, en relation avec les OSC et services déconcentrés de l'Etat	Maire
11-	Prévoir soit de recruter un agent ayant le profil requis soit procéder au renforcement des capacités du personnel existant soit identifier une personne ressource qualifiée et utiliser ses services au sein des organes de passation des marchés	Maire
12-	Instruire le SG afin qu'il supervise et coordonne les activités des services en charge de la planification pour que le ppmp soit élaboré dans le respect des normes de forme et de fond et au plus tard le 31 janvier de l'année, que le projet ppmp soit transmis à la ccmp et validé par cet organe de contrôle, que le ppmp soit transmis à temps à la DNCMP pour être publié sous forme d'avis général de passation des marchés	Maire
13-	Instruire le SG afin qu'il veille à ce que les organes de passation et de contrôle de marchés fassent figurer toutes les mentions obligatoires dans les avis d'appels d'offres, fassent figurer toutes les mentions obligatoires dans les pv d'ouverture des offres	Maire
14-	instruire le SG pour veiller au respect par les organes de passation et de contrôle des marchés des normes relatives à la conformité et la régularité des pv d'attribution provisoire, notamment en ce qui concerne la validation du pv d'analyse par la ccmp, les soumissionnaires exclus et les motifs de rejet de leurs offres, les éléments des marchés	Maire
15-	Instruire les membres de la cellule de contrôle des marchés aux fins d'une meilleure maîtrise des textes relatifs au contrôle et à plus d'efficacité dans le contrôle qu'elle exerce	Maire
16-	Instruire le SG pour le respect du délai de 15 jours après notification provisoire avant de soumettre le contrat à sa signature	Maire
17-	Instruire le secrétariat administratif à enregistrer tout courrier à l'arrivée et le c /SAF pour que les actes administratifs portent la date effective de leur exécution	SG
18-	Instruire le c /ST pour la production des rapports périodiques sur l'évolution des chantiers assortis de comparaison avec le planning d'exécution	SG
19-	Instruire le c/saf pour observer la célérité dans l'exécution des opérations de liquidation et de mandatement ; dans les cas de non respect des délais ; les actes soumis à la	SG

	signature du maire devront être accompagnés d'une lettre explicative	
20-	Instruire le CsaF pour la tenue des registres dans le respect de la réglementation en vigueur ; ces instructions devront être suivies de contrôles périodiques	Maire
21-	Instruire le SG pour la mise sur pied d'un comité d'inventaire et l'ouverture d'un registre d'inventaire du patrimoine côté et paraphé et le suivi de la tenue correcte du dit registre	Maire
22-	Lettre de mission annuelle au chef du service des archives assortie d'un chronogramme pour apprécier l'atteinte des objectifs	SG
23-	Instruire le maire pour la production à bonne date du point d'exécution des projets inscrits au budget communal	PREFET
24-	Instruire le receveur_ percepteur d'Athiémé pour la tenue correcte du registre auxiliaire FADEC	RGF
25-	Instruire le Receveur des finances Mono/couffo à veiller à ce que le receveur percepteur d'Athiémé adresse des notes de rejet à l'ordonnateur pour les insuffisances significatives constatées à l'occasion des contrôles relevant de sa compétence	RGF
26-	Instruire le Receveur des finances Mono/ Couffo à veiller à l'ouverture et à la tenue des documents et livres comptables conformément à la réglementation en vigueur	RGF
27-	Prendre des dispositions pour mettre en place à bonne date au profit des communes les ressources du FADEC	MDGLAAT

CONCLUSION

Au regard des entretiens qu'elle a eus avec les principaux acteurs de la chaîne de gestion des ressources transférées et de la nature des observations faites à l'occasion de l'audit, la commission estime, sans réserves, que la commune donne l'assurance et la garantie nécessaires pour continuer par bénéficier des tranches de transfert.

Cotonou, le 30 Novembre 2015

Le Rapporteur,

Le Président,

Toussaint GNONLONFOUN

Fernand KINZO

Documents à ramener du terrain

- PV de la restitution à chaud
- Liste des documents à apprêter par la commune, signé par le SG et visé par l'inspecteur
- Liste des documents à apprêter par le RP, signé par le RP et visé par l'inspecteur
- Le compte administratif 2014
- Le budget primitif et le dernier collectif 2014
- Le tableau du personnel de la commune
- Les tableaux Excel de suivi des communes, version finale
- Les outils remplis : Dateur, Vérificateur, Tableau synoptique
- Photos des ouvrages visités et des malfaçons, avec légende