

**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 DE ZAGNANADO**

Etabli par Mesdames:

- CHIDIKOFAN Adrienne, Inspecteur Général des Finances
- ADIFON ASSOGBA Pauline, Administrateur Civil, représentant l'Inspection Générale des Affaires Administratives

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	6
2 ETAT DE LA PLANIFICATION DES PREVISIONS D'INVESTISSEMENTS DE LA COMMUNE ET DES REALISATIONS	8
2.1 SITUATION DE LA PREVISION DES PROJETS A REALISER DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	8
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	16
3.4 EXERCICE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE SON ROLE DE COORDONNATEUR DES SERVICES COMMUNAUX	17
3.5 EXISTENCE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS COMMUNALES PERMANENTES	18
3.6 RESPECT DES DELAIS LEGAUX D'ADOPTION DES BUDGETS (PRIMITIF ET COLLECTIF) ET DU COMPTE ADMINISTRATIF-	19
3.7 ACCES A L'INFORMATION	20
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	23
4 CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ..	25
4.1 RESPECT DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	26
4.1.1 Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	26
4.1.2 Respect des seuils de passation des marchés publics	27
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	30
4.1.5 Conformité des documents de passation des marchés et respect des critères de jugement des offres	33
4.1.6 Effectivité du contrôle de la CCMP /DNCMP	45
4.1.7 Approbation des marchés par la tutelle	47
4.1.8 Respect des délais de procédures.	50
4.1.9 Situation et régularité des marchés de gré à gré	52
4.1.10 Situation et régularité des marchés passés en dessous des seuils de passation	53
4.2 RESPECT DES PROCEDURES D'EXECUTION DES COMMANDES PUBLIQUES ET DES CLAUSES CONTRACTUELLES	55
4.2.1 Enregistrement des contrats/marchés	55
4.2.2 Régularité de la phase administrative d'exécution des commandes publiques	57
4.2.3 Recours à une maîtrise d'œuvre.	59
4.2.4 Respect des délais contractuels	61
4.2.5 Respect des montants initiaux et gestion des avenants	64
5 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES RESSOURCES TRANSFEREES	66
5.1 AU NIVEAU DE L'ORDONNATEUR	66
5.1.1 Connaissance des ressources disponibles et comptabilisation	66

5.1.2	Délais d'exécution des dépenses.....	67
5.1.3	Tenue correcte des registres.....	69
5.1.4	Tenue correcte de la comptabilité matière	71
5.1.5	Classement et archivage des documents comptables et de gestion budgétaire	72
5.1.6	Production et transmission de situations périodiques et états de synthèse sur l'état d'exécution du FADeC.....	73
5.2	AU NIVEAU DU COMPTABLE DE LA COMMUNE (RECEVEUR-PERCEPTEUR).....	74
5.2.1	Connaissance des ressources transférées et comptabilisation	74
5.2.2	Information du Maire par écrit sur la disponibilité des ressources (arrivée des BTR)	76
5.2.3	Respect des dates de mise à disposition prévues des ressources FADeC.....	76
5.2.4	Tenue correcte des registres.....	78
5.2.5	Régularité de la phase comptable d'exécution des dépenses et des services faits et prestations effectuées sur FADeC.....	78
5.2.6	Délais de paiement du comptable	82
5.2.7	Archivage des documents.....	83
5.2.8	Production et transmission de situations périodiques sur l'état d'exécution du FADeC et états de synthèse annuels	83
6	QUALITE ET FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES VISITEES.....	85
6.1	NIVEAU DE FONCTIONNALITE DES INFRASTRUCTURES RECEPTIONNEES	85
6.2	CONTROLE DES OUVRAGES ET CONSTATS SUR L'ETAT DES INFRASTRUCTURES VISITEES	85
6.2.1	Contrôle périodique des travaux.....	85
6.2.2	Constat de visite.	86
6.2.3	Authentification ou marquage des réalisations financées ou cofinancées sur FADeC	87
7	OPINIONS DES AUDITEURS.....	88
7.1	COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION	88
7.2	EXAMEN DES ETATS FINANCIERS.....	88
7.2.1	Cohérence entre les informations du C/SAF et du RP.....	88
7.2.2	Examen du tableau des ressources et emplois	88
7.3	--GOUVERNANCE ET EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE	88
7.4	PASSATION ET EXECUTION DES MARCHES PUBLICS	90
7.4.1	Passation des marchés publics.....	90
7.4.2	Régularité dans l'exécution des dépenses.....	90
7.5	GESTION DES RESSOURCES TRANSFEREES POUR L'OFFRE DE SERVICE A LA POPULATION	91
7.5.1	Profitabilité aux populations	91
7.5.2	Efficacité et efficience et pérennité des réalisations.....	91
8	PERFORMANCE DE LA COMMUNE.....	93
8.1	NOTATION DE LA PERFORMANCE AU TITRE DE 2014.....	93
8.2	ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE LA COMMUNE DE 2013 A 2014	96
9	RECOMMANDATIONS	97
9.1	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2013.....	97
9.2	NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2014	103
	CONCLUSION	110

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: LES CREDITS D'INVESTISSEMENTS AFFECTES ET NON AFFECTES OUVERTS PAR LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION	4
TABLEAU 2 :	5
TABLEAU 3: NIVEAU D'EXECUTION FINANCIERE DES RESSOURCES DE TRANSFERTS	6
TABLEAU 4: SITUATION DE LA PREVISION DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE	8
TABLEAU 5: REPARTITION DES PROJETS PREVUS PAR SECTEUR DE COMPETENCE (PRIORITE).....	9
TABLEAU 6: REPARTITION PAR NATURE DES PROJETS PREVUS	10
TABLEAU 7: NIVEAU D'AVANCEMENT (ETAT D'EXECUTION) DES REALISATIONS PREVUES	10
TABLEAU 8: REPARTITION DES REALISATIONS PAR MODE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.	11
TABLEAU 9: REPARTITION DES REALISATIONS PAR NATURE DE PRESTATIONS DU CODE DES MARCHES PUBLICS.	12
TABLEAU 10: LISTE DES REALISATIONS INELIGIBLES	12
TABLEAU 11 : LE TABLEAU DE LA TENUE DES SESSIONS ORDINAIRES.....	14
TABLEAU 12: ECHANTILLON DE REALISATIONS CHOISIES POUR LE CONTROLE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS	25
TABLEAU 13 : MARCHES PRESENTANT DES IRREGULARITES DU POINT DE VUE DE LA PASSATION DES MARCHES	90
TABLEAU 14: MARCHES PRESENTANT DES IRREGULARITES DU POINT DES PAIEMENTS	91
TABLEAU 15: NOTE DE PERFORMANCE DE LA COMMUNE AU TITRE DE LA GESTION 2014	94
TABLEAU 16: TABLEAU DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2013	97
TABLEAU 17: TABLEAU RECAPITULATIF DES NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DE 2014.....	103

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'Equipement
FiLoc	Base de données « Finances Locales » du Secrétariat Permanent de la CONAFIL
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
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 (MERPMDEP)
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 Public
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)	
	Population (Résultats provisoires, RGPH4)	
	Pauvreté monétaire (INSAE)	
	Pauvreté non monétaire (INSAE)	
2	ADMINISTRATION	
	Nombre d'arrondissements	
	Nombre de quartiers / villages	
	Nombre de conseillers	
	Chef-lieu de la commune	
3	Contacts	
	Contacts (fixe) :	
	Email de la commune :	

INTRODUCTION

Par les ordres de mission numéros 2128 et 2129/MDGLAAT/DC/SG/DRFM/S BC/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 de Covè, Zagnanado et de Ouinhi au titre de l'exercice 2014.

La commission ainsi créée est composée comme suit :

- Présidente : Madame CHIDIKOFAN Adrienne, Inspecteur Général des Finances ;
- Rapporteur : Madame ADIFON ASSOGBA Pauline, Administrateur Civil, représentant l'Inspection Générale des Affaires Administratives.

Contexte et objectifs de la mission :

Par décret n° 2008-276 du 19 mai 2008, il a été créé le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) qui est 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 2013 ;
- recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- proposer des recommandations et des mesures à prendre pour améliorer les constats et dysfonctionnements enregistrés en vue de garantir la bonne utilisation et la sécurité dans la gestion des ressources publiques 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 de Zagnanado du 18 au 27 août 2015.

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

- collecté des documents et actes réglementaires et législatifs relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des communes;
- organisé des entretiens avec le Maire de la commune et ses collaborateurs, notamment, le Secrétaire Général de la mairie, le Responsable du Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics, le Chef du Service Technique, le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques, le Chef de la Division des Archives et le point focal FADeC;
- organisé des entretiens avec le Receveur-Percepteur, comptable de la commune ;
- dépouillé et analysé les documents et pièces administratifs et comptables collectés ;
- examiné les documents budgétaires et livres comptables ;
- procédé au contrôle physique d'un échantillon de réalisations ;
- organisé une séance de restitution des conclusions des travaux à l'intention des membres du conseil communal et des responsables administratifs de la mairie.

Au cours de cette mission, la Commission a rencontré des difficultés dont entre autres :

- la mauvaise compréhension des techniciens de la mairie de la manière dont les différents tableaux devant servir de base aux travaux des auditeurs devraient être renseignés.
- la non fiabilité des différents tableaux de suivi présentés et les difficultés de leur redressement par les cadres concernés. La reconstitution des reports de crédits de 2013 sur 2014 a été particulièrement laborieuse. Elle est intervenue à la suite de nombreuses observations de la commission prises en compte au fur et à mesure par les cadres audités. Elle a couvert toute la période de la mission dans la localité;
- l'insuffisance de temps de travail accordé sur le terrain face à la densité des travaux à exécuter dans le cadre de la mission;
- la complexité des informations à renseigner dans le vérificateur ;
- l'insuffisance de la dotation en carburant et la trop grande difficulté à s'approvisionner dans les stations SONACOP dont les plus proches se trouvent à Bohicon.

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 de Zagnanado en 2014 s'articule autour des points essentiels suivants :

- 1- état des transferts et niveau d'exécution ;
- 2- état 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	OBSERVATIONS
01/01/2014	Crédits reportés		194 461 966		
13/02/2014	Transfert de fonds PMIL	006/401	17 949 000	MDGLAAT	
11/03/2014	FADeC non affecté 1 ^{ère} tranche	042/401	64 818 430	MDGLAAT	
02/05/2014	FADeC affecté pour constructions et équipement EPP	116/401	36 407 000	MEMP	
02/05/2014	Transfert de ressources PPEA	102/401	1 200 000	MEMPEDER	
16/05/2014	FADeC affecté pour constructions et équipement EPP	171/401	2 258 264	MEMP	
16/05/2014	FADeC investissement PPEA	178/401	28 450 000	MS	
27/06/2014	FADeC non affecté investissement 2 ^{ème} tranche	210/401	86 424 575	MDGLAAT	
26/12/2014	FADeC non affecté investissement 3 ^{ème} tranche	309/401	37 101 872	MDGLAAT	
31/12/2014	Fonds PSDCC communautaire	365/401	60 000 000	MDGLAAT	Gestion 2013
TOTAL			529 071 107		

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 529 071 107 FCFA dont 334 609 141 FCFA de nouvelles dotations et 194 461 966 FCFA de reports de crédits.

Globalement, pour les nouvelles dotations du FADeC 2014 (non affectées et affectées), les montants de la CONAFIL (367 743 300 FCFA) et ceux reçus au niveau de la commune (334 609 141 FCFA) ne sont pas concordants. La différence d'un montant total de 33 134 159 FCFA est établie au détriment des ressources effectivement transférées à la commune et s'explique par les chiffres des annonces et des opérations de transfert consignés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 :

DESIGNATIONS	MONTANTS AN- NONCES (EN F CFA)	MONTANT DE LA COMMUNE (EN F CFA)	DIFFERENCES (EN F CFA)
FADeC non affecté (Investissement)	216 061 435	188 344 877	-27 716 558
Ressources PMIL	0	17 949 000	+17 949 000
FADeC affecté MEMP	38 665 000	38 665 264	+264
PSDCC (Infrastructures communales)	23 366 865	0	-23 366 865
PPEA MS	28 450 000	28 450 000	0
PPEA /MERMPEDER	1 200 000	1 200 000	0
PSDCC/Communautés	60 000 000	60 000 000	0
TOTAL	367 743 300	334 609 141	-33 134 159

Source : Elaboré par la commission

La concordance n'est également pas établie entre les chiffres de la commune et ceux du RP, notamment en ce qui concerne les reports. En effet, les points d'exécution budgétaire de l'année 2014 produits par le RP font apparaître en balance d'entrée une somme de 103 294 679 FCFA au titre de la section investissement alors que les reports de crédits initialement communiqués par la commune s'élèvent à 320 869 427 FCFA, soit un écart de 217 574 748 FCFA. Avec la prise en compte des observations faites par la commission au cours de ses travaux sur le terrain, la commune a dû corriger le montant de ces reports et le chiffre communiqué à nouveau est de 194 461 966 FCFA, ramenant ainsi l'écart constaté à un montant de 91 167 287 FCFA. Aucune raison n'a été avancée par la commune pour justifier cet écart persistant.

Risques :

- Exécution de commandes non planifiées, non programmées et hors contrôles
- Défaut de traçabilité des transferts reçus

Recommandation :

La CONAFIL devra, à l'avenir, s'assurer de sa capacité réelle à mobiliser les ressources annoncées aux communes pour éviter des écarts entre ses chiffres et ceux reçus par les communes.

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

Tableau 3: Niveau d'exécution financière des ressources de transferts

DESIGNATIONS	CREDITS OU- VERTS AU TITRE DE L'ANNEE	RESSOURCE DES TRANSFERTS MOBILISEES	ENGAGE- MENTS	MANDATE- MENTS	PAIEMENTS
TOTAL	688 612 727	558 376 696	402 562 502	317 848 014	315 885 729
SOLDES/RESTES		130 236 031	155 814 194	84 714 488	1 962 285
TAUX D'EXECUTION (Base total des res- sources de transferts)		81,09%	58,46%	46,16%	45,87%
TAUX D'EXECUTION (Base transferts reçus)			72,10%	56,92%	56,57%

Source : Tableaux de suivi de la Commune

Constat :

Les taux d'engagement et de mandatement, base transferts reçus, s'élèvent respectivement à 76,09% et 60,08% contre 78,19% et 50% en 2013. Le niveau des engagements a donc baissé de 2,1% en 2014. Quant au taux de consommation des crédits, bien qu'ayant connu un accroissement de 10,08%, il demeure faible eu égard aux besoins de développement de la commune. Cette faiblesse s'explique, entre autres, par les retards constatés dans la mise à disposition des ressources, mais également et surtout par les retards accusés dans l'exécution des travaux relatifs aux projets de réalisation de la commune. La divergence entre le taux de mandatement et celui de paiement est due aux rejets de mandats non satisfaits au 31 décembre 2014.

Il est à signaler que toutes les ressources annoncées en début d'année ne sont pas transférées. C'est le cas de FADeC non affecté PSDCC Communes de 23 366 865 FCA représentant 4,42% des ressources mobilisées

D'autres ressources non annoncées ont été transférées. Il s'agit des ressources PMIL d'un montant de 17 949 000 FCFA représentant 2,86% du total des ressources mobilisées.

Risques :

- Faible consommation des crédits
- Non réalisation de certains projets programmés

- Exécution de commandes non planifiées, non programmées et hors contrôle
- Ralentissement du développement à la base dans la commune

Recommandation :

La CONAFIL devra veiller à ce que toutes les ressources soient annoncées et qu'elles soient mises à temps à la disposition de la commune.

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 4: 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	23	43%
PAI, PAD ou PAC/Budget	18	34%
Budget	12	23%
NON	0	0%
Totaux	53	100%

Source : Tableau 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 :

Les documents de planification sont élaborés et disponibles au niveau de la commune.

Des 53 projets programmés sur financement FADeC au titre de 2014,

- 23 soit 43% sont prévus au PDC et au budget ;
- 18 soit 34% au PAI, PAD ou PAC/Budget ;
- 12 soit 23% uniquement au budget.

Toutes les infrastructures réalisées sont donc prévues, mais ne sont pas toutes planifiées dans les documents de planification communale. Ainsi, 12 projets inscrits au budget d'investissement ne sont pas planifiés ni dans le PDC ni dans le PAI.

De même, les formulations de plusieurs projets diffèrent du PDC au PAI ; Dans ces cas, un projet du PDC englobe un ensemble de projets du PAI.

Les investissements prévus au budget 2014 ne sont pas aussi toujours concordants en termes de coûts à ceux prévus au PAI et au PDC en raison de la non actualisation du plan annuel d'investissement.

Risque :

Pilotage à vue et non atteinte des objectifs

Recommandation :

Le Maire devra veiller à ce que la totalité des projets à réaliser au titre d'un exercice soient inscrits dans les documents de planification communale

Tableau 5: Répartition des projets prévus par secteur de compétence (Priorité)

SECTEURS	NOMBRE DE PROJETS PREVUS	MONTANT DE PROJETS PREVUS	%
Educ. mat.& primaire	15	193 438 684	37%
Educ.sec.techn & profess,	0	0	0%
Santé	1	5 929 300	1%
Voirie urbaine	2	23 888 955	5%
Pistes rurales	3	53 849 000	10%
Eau potable & Energie	6	7 505 122	1%
Culture et loisirs	1	236 118	0%
Jeunesse et Sport	0	0	0%
Communic. & NTIC	0	0	0%
Environn., changement climat.	0	0	0%
Administration Locale	16	159 234 851	31%
Equipement marchands	1	23 377 477	4%
Urban.& aménagement	2	13 570 000	3%
Agric., élev. et pêche & Dévelp. Rural	0	0	0%
Hygiène, assain. De base	4	34 624 054	7%
Autres (Protection sociale, ...)	2	4 400 000	1%
Totaux	53	520 053 561	100%

Source : Tableau de suivi de la Commune

Les cinquante trois (53) projets prévus sur FADeC concernent à des degrés divers dix secteurs.

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

- Education maternelle et primaire à un taux de 37%
- Administration Locale : 31%
- Piste rurale : 10%
- Hygiène et assainissement de base : 7%
- Voirie urbaine : 5%

Il apparaît que le secteur de l'éducation maternelle et primaire est prioritaire dans la commune de Zagnanado.

Tableau 6: Répartition par nature des projets prévus

NATURE	NOMBRE DE PROJETS	%
Construction	20	36%
Construction et équipement	4	8%
Aménagement, Réhabilitation/réfection	11	21%
Etudes	3	6%
Suivi / contrôles	0	0%
Equipement	10	19%
Entretien courant (fonctionnement)	1	2%
Autres fonctionnements	4	8%
Totaux	53	100%

Source : Tableau de suivi de la Commune

Les cinquante trois (53) projets réalisés sur FADeC concernent :

- la construction de modules de salles de classe et de bâtiments administratifs pour un taux de 36% ;
- L'aménagement, la réhabilitation ou la réfection de salles de classe des EPP et de bâtiments administratifs à un taux de 21% ;
- L'équipement des écoles et des bureaux de la mairie à un taux de 19% ;
- La construction et équipement ainsi que autres fonctionnements à un taux de 8% chacun ;
- Les études à un taux de 6% ;
- L'entretien courant (fonctionnement) à un taux de 2%

Il en découle que la construction occupe une place de choix dans la nature des réalisations.

2.2 ETAT D'EXECUTION DES REALISATIONS

Tableau 7: 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	10	19%
Réception provisoire	21	40%
Réception définitive	21	40%
Chantiers abandonnés		
TOTAUX	52	100%

Source : Tableau de suivi de la Commune

Sur cinquante trois (53) projets prévus au budget communal, cinquante deux (52) ont connu un début de démarrage à travers une ouverture de procédure de passation de marchés. Sur ces cinquante deux (52), 19%

sont en cours d'exécution, 40% sont réceptionnés provisoirement et 40% sont réceptionnés définitivement.

Deux chantiers en cours d'exécution de l'échantillon présentent quelques signes d'abandon.

(Absence de tout ouvrier et de matériels sur ces chantiers) Il s'agit des travaux de construction de trois salles de classe avec bureau et magasin à DOGA C et du bloc administratif de la Mairie.

Risques :

- Manque d'intérêt des élus pour l'exécution de projets planifiés par eux-mêmes ;
- Non rentabilité des ouvrages aux populations.

Recommandation :

Le conseil communal devra exiger la présentation par le Maire du rapport de ses activités à chaque session afin de mieux suivre au fur et à mesure le niveau d'exécution du budget communal d'investissement.

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 :

La totalité des projets financés sur FADeC est exécutée par maîtrise d'ouvrage communale. La commune est donc entièrement impliquée dans les réalisations faites sur les ressources FADeC.

La norme est donc respectée.

Risque : Néant.

Recommandation : Néant.

Ventilation des marchés passés

Tableau 8: Répartition des réalisations par mode de passation des marchés publics.

MODE DE PASSATION	NOMBRE	%
Gré à gré	2	9%
Cotation	13	59%
Appel d'Offres restreint	0	0%

MODE DE PASSATION	NOMBRE	%
Appel d'Offres ouvert	7	32%
Totaux	22	100%

Source : Commission d'audit et tableau de suivi de la commune

Tableau 9: Répartition des réalisations par nature de prestations du code des marchés publics.

NATURE DES PRESTATIONS	NOMBRE	%
Marché de travaux	16	73%
Marchés de fournitures et services	4	18%
Marchés de prestations intellectuelles	2	9%
Totaux	22	100%

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

De l'examen des deux tableaux ci-dessus, il ressort qu'en 2014, vingt et deux (22) marchés ont été passés dont sept (07) par appel d'offres ouvert, treize (13) par cotation et deux gré à gré. Ces marchés se répartissent suivant leur nature en marchés de travaux (16), en marchés de fournitures et services (04) et en marchés de prestations intellectuelles (2).

2.3 SITUATION DES REALISATIONS INELIGIBLES

Tableau 10: Liste des réalisations inéligibles

N°	INTITULE DES REALISATIONS INELIGIBLES	MONTANTS	SOURCES	OBSERVATIONS
	Arrêté Année 2014 N°065/MS/DC/SGM/CTJ/DRFM/DNSP/PPEA/SA du 05/03/2014 relatif à Organisation JNHA, JNLM, PGSEE, remplissage BDI	2 450 000	FADeC non affecté (investissement)	
	4M/008/C-ZDO/CPMP/CCMP/PRMP- SPRMP relatif aux travaux de réfection du bâtiment devant abriter le commissariat de police sis à Agonlin-Houégbo	14 171 942	FADeC non affecté (Investissement)	
	4M/004/C-ZDO/CCPMP/CCMP/ST/SG/SAFE du 24 juillet 2014 relatif aux travaux d'entretien courant des ITR de la commune de Zagnanado	23 741 811	FADeC non affecté (Investissement)	
	TOTAUX	40 363 753		

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 :

Trois (03) réalisations inéligibles sont enregistrées pour un montant total de 40 363 753 FCFA représentant 10, 02% du montant total des réalisations au titre de 2014. Aucune raison n'a été avancée par la commune pour justifier leur réalisation.

Risques :

- Détournement des ressources de leur objectif
- Exposition aux sanctions prévues par les textes
- Utilisation peu judicieuse des ressources transférées.

Recommandation :

Le Maire devra s'approprier la liste des dépenses inéligibles contenues dans le manuel de procédures FADeC et s'assurer que les investissements à réaliser sont réellement éligibles ou ne constituent pas des dépenses de souveraineté.

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 :

Tableau 11 : Le tableau de la tenue des sessions ordinaires

INTITULE DE LA SESSION	DATE DE CONVOCATION	REFERENCES DES INVITATIONS	DATE DE TENUE	NOMBRE DE CONSEILLERS PRESENTS	NOMBRE DE CONSEILLERS ABSENTS	NOMBRE DE PROCURATION
1 ^{ère} session ordinaire	26/03/14	4M/07/C-ZDO/SG/SA	31/03/14	08	01	01
2 ^{ème} session ordinaire	25/06/14	4M/016/C-ZDO/SG-SA	30/06/14	09	01	00
3 ^{ème} Session ordinaire	22/10/14	4M/25/C-ZDO/SG-SA	28/10/14	08	02	00
Session budgétaire (budget prévisionnel gestion 2014)	15/01/15	4M/01/C-ZDO/SG/SA	20/01/15	08	01	01

Les quatre sessions ordinaires obligatoires ont été tenues mais pas toutes à bonne date.

La 3^{ème} session devant être règlementairement tenue en septembre 2014 a eu lieu le 28 octobre 2014.

Les procès verbaux des délibérations et comptes rendu des sessions sont disponibles.

Le délai des convocations est respecté. Les lettres d'invitation sont envoyées aux conseillers avec ampliation à l'autorité de tutelle dans un délai d'au moins cinq 05 jours avant la tenue des sessions.

Les lettres d'invitation adressées aux membres du conseil communal comportent l'ordre du jour mais les dossiers à examiner au cours des sessions n'y sont pas joints.

La commune ne dispose pas de registre administratif des convocations. Un cahier de transmission où sont enregistrées les invitations aux sessions et les dates de leur réception par les conseillers communaux en tient lieu.

Les conseillers communaux sont en général présents aux sessions.

La durée des sessions est de un jour.

Quatre sessions extraordinaires ont été tenues

Risques :

- Reddition de compte tardive par le maire ;
- Défaut de prise de mesures correctives des actions entreprises par le maire

Recommandation :

Le Maire, Président du CC devra prendre les dispositions utiles pour :

- tenir les quatre sessions ordinaires qui sont des réunions statutaires dans les délais légaux
- mettre le registre administratif des convocations à la disposition de la mairie et le faire tenir par le secrétariat

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 :

La commune dispose d'un tableau d'affichage plus ou moins sécurisé et accessible au public mais il est mal entretenu.

La commission a eu la preuve de l'affichage des documents essentiels des sessions à travers par exemple le PV des délibérations et autres pièces relatives à la première session ordinaire du conseil communal tenue le 18 juin 2015.

Les citoyens en général ne font pas la demande de mise à leur disposition des PV de délibération. Ce sont les organisations de la Société civile qui y manifestent d'intérêt. Elles ont tout de même reconnu que copies des documents des sessions leur sont délivrées à leur demande.

Risque :

Exposition aux intempéries des documents affichés

Recommandation :

Le Maire devra faire confectionner au moins un autre tableau d'affichage à mieux protéger en le disposant à un endroit mieux sécurisé

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 :

- Le Maire a produit par écrit un seul rapport d'activités présenté au cours de la 2^{ème} session du conseil communal tenue le 30 juin 2014. Ce rapport axé sur quelques activités diverses du Maire n'a pas abordé le point d'exécution des tâches issues de la 1^{ère} session du conseil ni le niveau d'exécution du budget 2014.
- L'ordre du jour des sessions ne réserve aucun point relatif au compte rendu des activités du maire menées entre deux sessions.
- Le Préfet reçoit par bordereau les délibérations des conseils communaux relatives aux sessions ordinaires et extraordinaires

Risques :

- Gestion solitaire des affaires de la commune par le maire/abus de pouvoir
- Blocage du fonctionnement de la commune

Recommandations :

- Le Conseil Communal devra instruire le Maire afin qu'il lui présente obligatoirement à chaque sessions ses rapports d'activités en y intégrant surtout le point d'exécution des tâches prescrites par les sessions précédentes ainsi que l'exécution du budget communal.
- Le Maire devra instruire le SG pour réserver dans l'ordre du jour des sessions communales un point au compte rendu des activités du maire menées entre deux sessions.

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 réunit périodiquement les chefs de services. Cinq comptes rendus de ses réunions ont été rendus disponibles. La quasi-totalité de leurs contenus traduisent essentiellement des problèmes spécifiques qui se posent dans les services mais ne font nullement le point des activités programmées et exécutées et celles à planifier.
- Le SG participe à la préparation et à l'exécution du budget.
- Le contrôle du circuit du courrier administratif à la mairie fait constater que le visa du SG n'est pas requis sur les correspondances ou dossiers initiés par certains services clés tels que les services financier et domanial.
- La vérification du circuit administratif d'un échantillon de plus de 15 dossiers de ces différents services exclut en 2014 le SG de leur gestion. Il s'ensuit que le SG n'exerce pas la plénitude de son rôle de coordination de tous les services de la Mairie.

Risque :

Inefficacité de l'administration communale.

Recommandations :

- Le Maire devra prendre les dispositions utiles aux fins de la coordination effective par le SG de tous les services de la Mairie y compris les services des affaires financières et domaniales;
- Le SG devra center ses réunions techniques et périodiques avec les chefs de services prioritairement sur la planification des activités et le suivi de leur mise en œuvre ;

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 :

Les trois commissions permanentes obligatoires ont été créées par Décision n°4M/222/C-Zdo/SG-SA du 17 Juillet 2008 portant délibération du CC de la session ordinaire de 17 Juillet 2009. Aucun arrêté communal n'a confirmé la création de ces organes.

Il s'agit de :

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

En 2014, ces commissions permanentes n'ont pas été fonctionnelles. Aucun rapport devant sanctionner leurs travaux n'a été mis à la disposition de la commission.

Le budget 2014 de la commune a tout de même prévu un montant de un million de FCFA pour le fonctionnement des commissions permanentes. A défaut de rapport d'exécution de travaux, aucun ordonnancement de paiements n'a été effectué au profit des membres d'une commission permanente.

Risques :

- Inefficacité du conseil communal au regard des missions à lui assignées ;
- Non-prise en compte des préoccupations réelles des populations lors des délibérations du conseil communal

Recommandation :

Le Conseil Communal devra :

- instruire le Maire pour confirmer par arrêté la création des trois commissions permanentes obligatoires mises en place par délibération du CC de la session ordinaire du 17 Juillet 2009 ;

- responsabiliser les présidents des commissions, à travers des répartitions de tâches à leurs organes, aux fins de bénéficier de leur contribution dans des domaines spécialisés.

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 de l'année 2014 a été adopté par le Conseil Communal le 31 décembre 2013.
- Il a été approuvé par le Préfet par Arrêté Année 2014 N°4/027/STCCD-CDCL du 29 janvier 2014.
- La date de sa transmission à l'autorité de tutelle n'a pas pu être fournie à la commission par les services de la Mairie.
- Le collectif budgétaire de l'année 2014 a été adopté par le Conseil Communal le 28 octobre 2014 soit un mois de retard dans son adoption.
- Il a été transmis à l'autorité de tutelle le 31 octobre 2014 et approuvé par le Préfet par Arrêté Année 2014 N°4/259/STCCD-CDCL du 21 novembre 2014
- Le compte administratif, gestion 2014 a été adopté le 24 août 2015 avec un retard de près de deux mois. Il n'est pas encore transmis à l'autorité de tutelle lors du passage de la commission.
- Le Maire a justifié les retards dans l'adoption des documents financiers par une situation conflictuelle qui a prévalu dans le temps entre les élus communaux et lui-même.

Risques :

- Subrogation du CC par l'autorité de tutelle pour l'arrêté du budget ;

- Retard d'exécution du budget de la commune et non atteinte des objectifs
- Perte de documents/d'informations.

Recommandation :

Le Maire devra :

- tout mettre en œuvre pour gagner la confiance des élus et éviter les situations de blocage dans les tenues des sessions ;
- instruire le SG pour une meilleure sauvegarde et conservation de tous les documents de gestion de la commune

3.7 ACCÈS À L'INFORMATION

Norme :

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

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

Constat :

Il n'existe pas un Service d'Information et de Documentation à la mairie de Zagnanado mais plutôt une cellule des archives chargé de la gestion et la conservation des archives ainsi que de l'Information documentaire.

Ladite cellule n'est pas fonctionnelle dans son volet « information documentaire» en raison de l'inexistence de salle appropriée.

Les documents de planification et de gestion de la commune (PAI, PAD ou PAC, le PDC ainsi que les documents budgétaires approuvés ...) ne sont pas disponibles à la cellule.

Selon le témoignage de l'archiviste, la demande de consultation des documents ci-dessus par le public existe. Mais à défaut de leur disponibilité dans une salle adéquate, les citoyens demandeurs sont orientés vers les services initiateurs des documents concernés en vue de leur consultation ou retrait de copie.

Risque :

Violation du droit à l'information du public

Recommandation :

Le Maire devra accorder un plus grand intérêt à l'information du public en dotant sa commune, d'abord, d'une salle de documentation adéquate et

ensuite, y rendre disponibles tous les documents de gestion susceptibles de mettre en confiance les citoyens.

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 :

La mairie a produit pour le compte de l'année 2014, un document non signé par l'autorité communale, intitulé «Rapport Général de Reddition de Compte » dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement. A la lecture, ce rapport présenté à la population par le secrétaire Général dans le cadre d'une séance dite de reddition de Compte a purement et simplement fait le point des réalisations au 24 novembre 2014 d'une ONG dénommée « EAA» et qui intervient dans le domaine de l'assainissement rural au niveau de la commune.

L'entretien mené par la commission avec un membre de la Cellule de Participation Citoyenne (CPC) ayant pris part à cette séance a fait ressortir la non-conformité du contexte de la séance avec les conditions normales d'une reddition de Compte.

En clair, le Maire n'a pas organisé, au titre de 2014, une séance de reddition publique de compte sur sa gestion faisant ressortir, entre autres, les ressources du budget d'investissement et leur utilisation ainsi que le point sur les prévisions et les réalisations du PAI de la commune.

Risques :

- Violation du droit à l'information du public ;
- Inexistence d'espace organisé pour le contrôle citoyen gage d'une bonne gouvernance locale ;
- Perte de crédibilité des autorités locales auprès des partenaires au développement.

Recommandations :

- Le conseil communal devra veiller à ce que le Maire organise et tienne la séance de réédition publique de compte qui est l'une de

ses activités phares dans le strict respect des conditions à réunir pour sa tenue.

- Le Préfet de départements devra être plus regardant à l'avenir dans la sincérité de la préparation et la tenue des séances de réédition publique de compte.

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, cotés 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 :

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

- le Secrétariat Permanent des Marchés Publics (SPMP)
- la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)
- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)

La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est le Maire de la commune.

- Le Secrétariat de la PRMP ne dispose ni de spécialiste des marchés publics ni de juriste. ;
- la CPMP ne dispose non plus de spécialiste des marchés publics. Le chef du service technique, titulaire d'un BTS en génie civil qui est considéré comme tel au sein de la commission n'a pas fourni de preuve justifiant cette qualification ;

En ce qui concerne le fonctionnement de ces organes il est à remarquer que :

- Le Secrétariat de la PRMP n'a pas produit de rapport d'activités mis à la disposition de la commission
- La CPMP s'est prononcée sur les différents marchés et les rapports de dépouillement et d'analyse des offres sont disponibles. Mais, elle n'a pas tenu particulièrement de réunions pour faire le point de ses activités.

Risques :

- Manque d'efficacité des organes de passation des marchés publics
- Aménagement d'espace de manipulation, de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés
- Annulation des marchés passés.

Recommandation :

L'autorité contractante devra prendre les dispositions nécessaires pour que le Secrétariat de la PRMP et la CPMP soient dotés d'un spécialiste des marchés publics ou d'un juriste selon le cas.

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 :

La Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) a été créée par arrêté n°4M/64bis/C-Zo/SG-SA du 22 septembre 2011.

Sa composition n'est pas conforme aux dispositions du décret 2010-496. En effet, la CCMP ne compte pas en son sein de spécialiste des marchés publics, ni de juriste. Il convient toutefois de signaler que le Secrétaire Général de la Mairie qui en est membre a un profil de juriste et a aussi déclaré avoir bénéficié de plus de trois formations de l'ARMP sur les marchés publics. Malheureusement, aucune attestation ne lui est délivrée pour confirmer cette qualification.

La cellule émet des avis sur les rapports de dépouillement et d'analyse des offres de la Commission de passation des marchés publics. Ces PV ou rapports de contrôle existent mais elle n'a pas produit à la commission des preuves de rapports périodiques faisant le point de ses activités.

Risque :

Mauvais fonctionnement/manque d'efficacité de la CCMP

Recommandation :

L'autorité contractante devra prendre toutes les dispositions pour doter la CCMP d'un juriste ou d'un spécialiste des marchés publics.

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

Tableau 12: 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'ouverture de 2000ml de voies	11 050 000	FADNAf	Cotation	Pistes rurales	Réception définitive
02	Travaux de réfection d'un module de trois classes plus magasin plus bureau à l'EPP de Zonmon	8 975 000	FADNAf	Cotation	Educ. Mat. & primaire	Mise en service
03	Travaux de construction de latrines institutionnelles (24 cabines) au profit des établissements scolaires	11 431 098	FADAF	Appel d'offres ouvert	Hygiène, assainissement de base	Exécution des travaux
04	Travaux de construction d'un module de quatre boutiques au marché de kpédékpo	21 429 793	FADNAf (PSDCC)	Appel d'offres ouvert	Equipements marchands	Réception provisoire
05	Travaux de construction du reste de la clôture de la mairie de Zagnanado sur 285 ml	20 795 193	FADNAf	Appel d'offres ouvert	Administration locale	Réception provisoire
06	Travaux de construction d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado (phase 1)	79 971 445	FADNAf	Appel d'offres ouvert	Administration locale	Exécution des travaux
07	Travaux de construction de latrines institutionnelles (26 cabines) au profit des établissements scolaires	13 418 902	FADAF	Appel d'offres ouvert	Hygiène, assainissement de base	Exécution des travaux
08	Travaux d'entretien courant des ITR de la commune	23 741 811	FADNAf	Appel d'offres ouvert	Pistes rurales	Réception définitive
09	Travaux de construction d'un module de 3Cl+M+B+ équipement à EPP Doga/c	18 195 500	FADAF (MEMP)	Appel d'offres ouvert	Educ. Mat. & primaire	Exécution des travaux
10	Travaux de construction d'un château d'eau à la Mairie de Covè	2 000 000	FADNAf	Cotation	Voirie urbaine	Mise en service
TOTAL : 211 008 742 FCFA						

* Réceptionnée, en cours de passation, abandonné, ...

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

Le contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques au niveau de la commune de ZAGNANADO a été effectué sur un échantillon de dix marchés/contrats/bons de commande (Cf. Tableau N°

11 ci-dessus), soit un taux d'échantillonnage de 45,45% ($10 \times 100 / 22$). Cet échantillon couvre :

- les différents types de financement dont a bénéficié la commune au titre de l'année 2014;
- tous les modes de passation de marchés utilisés en 2014 (cotation et appel d'offres ouvert) excepté le gré à gré ;
- les six (6) secteurs d'intervention ci-après : Education maternelle et primaire, pistes rurales, administration locale, hygiène et assainissement de base, équipements marchands et voirie urbaine ;
- tous les niveaux d'exécution des commandes passées en 2014 (réception définitive, réception provisoire et mis en service).

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 a élaboré son plan annuel de passation des marchés. Ce plan, revêtu des signatures du Maire, de la Présidente de la Commission Communale de Passation des Marchés Publics et du Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics, porte, pour l'essentiel, sur des marchés sur financement FADeC. Toutefois, il n'a pas été transmis à la DNCMP et n'a donc pas fait l'objet de publication sous forme d'avis général de passation des marchés.

Par ailleurs, ce plan, tant dans sa forme que dans sa complétude, n'est pas conforme au modèle adopté par l'ARMP. En effet, s'agissant particulièrement de ce dernier aspect, le plan annuel de passation des marchés présenté à la commission ne donne aucune information sur l'approbation et la notification des marchés, la publication du DAO et du PV d'attribution. Il en est de même des avis de non objection de la CCMP sur le DAO et l'attribution du marché

En outre, le plan ne comporte pas tous les marchés passés au cours de l'année. Ainsi, sur les vingt deux (22) marchés passés en 2014, seulement treize (13) dont six (6) de l'échantillon d'investigation ont été prévus au PPM.

Au total, la commune de ZAGNANADO ne dispose pas de plan annuel prévisionnel de passation des marchés tel que prescrit par la loi. La norme n'est donc pas respectée.

Toutefois, il est à signaler que la situation s'est améliorée en 2015 de sorte qu'au titre de cette année, la commune a pu publier le 08 avril 2015 son plan annuel de passation des marchés publics sur le site web de la Direction Nationale des Marchés Publics.

Risque :

Exécution de commandes non planifiées, non programmées et hors contrôles.

Recommandation :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra continuer d'élaborer et de faire publier, chaque année, sur le site web de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) le plan annuel de passation des marchés de la commune.

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

Pour vérifier cette norme, la commission s'est basée d'une part, sur les informations contenues dans le tableau fourni par la commune et relatives à la répartition par mode de passation et type de marchés passés au cours de l'année 2014 et d'autre part, sur l'analyse des dossiers de passation de marchés de l'échantillon retenu.

A l'issue de cette vérification, aucun cas de non respect des seuils de passation n'a été relevé. De même, aucun cas de fractionnement de marché pour rester en dessous des seuils de passation n'a été identifié. Il en résulte que la norme énoncée ci-dessus est respectée

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

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

Suivant l'article 11 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 :

En se basant sur les tableaux de suivi du FADeC élaborés par la commune de Zagnanado, la commission n'a identifié aucun marchés se trouvant dans les seuils de compétence de contrôle à priori de la DNCMP. Toutes les dépenses effectuées en 2014 devraient donc être soumises au contrôle à priori de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Pour s'en assurer, la commission a vérifié pour chacune des réalisations de l'échantillon retenu pour l'audit :

- la transmission par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) par écrit à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), des dossiers de passation de marchés,

- l'existence d'avis écrit émis par la CCMP sur les dossiers.

A l'issue de cette vérification, les observations ci-après ont été faites :

- les dossiers de passation de marchés étudiés par la CCMP concernent uniquement les dossiers d'attribution constitués des PV d'ouverture, d'analyse et de jugement auxquels sont jointes les offres des soumissionnaires. Quant aux dossiers d'appel d'offres, ils ne sont pas transmis à la cellule pour validation. Il en résulte donc que les avis d'appel d'offres ne sont pas validés avant le lancement des appels d'offres ;
- les dossiers d'attribution de marchés ne sont pas systématiquement transmis à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. En effet, les dossiers d'attribution des sept marchés de l'échantillon passés par appel d'offres ont été transmis pour contrôle à la CCMP et ceci, par bordereaux N°4M/001, 002, 008 et 015/C-ZDO/SPRMP/2014 des 25 avril, 09 juillet, 10 juillet et 25 juillet 2014. Par contre, des dossiers d'attribution des trois autres marchés de l'échantillon passés par cotation, seul celui relatif à la construction d'un château d'eau à la Mairie et portant sur un montant TTC de 2 000 000 FCFA a été soumis au contrôle à priori de la CCMP par bordereau N°4M/015/C-ZDO/SPRMP/2014 du 25 Juillet 2014. Quant aux deux autres dossiers, ils portent sur des montants TTC respectifs de 11 050 000 FCFA et 8 975 000 FCFA et concernent les marchés relatifs à l'ouverture de 2000 ml de voies dans la commune et aux travaux de réfection d'un module de trois classes avec magasin et bureau à l'EPP de ZONMON.
- les avis écrits émis par la Cellule de Contrôle de Marchés Publics existent et figurent dans les rapports d'étude de cette cellule. Ainsi, sur les dossiers d'attribution transmis, les avis émis par la CCMP sont favorables. Ces avis sont clairement indiqués dans les rapports de la cellule qui sont envoyés par bordereau à la Personne Responsable des Marchés Publics.

Au total, contrairement aux dispositions de l'article 4 du décret 2001-479 du 08 Juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, toutes les dépenses effectuées dans le cadre des projets réalisés par la commune de Zagnanado en 2014 n'ont pas été soumises au contrôle de la CCMP. En outre, ce contrôle, lorsqu'il est effectué, ne se limite qu'aux dossiers d'attribution. Il ne s'exerce point sur les dossiers d'appel d'offres. La norme n'est donc pas respectée.

Risques :

- Aménagement d'espaces de manipulation
- Aménagement de subjectivité dans le jugement des offres et l'attribution des marchés
- Attribution irrégulière de marchés
- Contentieux et recours dans le cadre de la passation de marchés

Recommandations :

- Le Maire devra veiller à ce que les dépenses publiques en dessous des seuils de compétence de contrôle à priori de la DNCMP soient soumises au contrôle à priori de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune.
- Le Maire devra, dans l'immédiat, instruire le Secrétaire de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) à l'effet de soumettre à sa signature, dès l'élaboration des projets de DAO, des projets de lettre de transmission desdits DAO pour étude à la CCMP

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 :

Afin de s'assurer du respect de cette norme, la commission d'audit a vérifié, sur la base de l'échantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics (Cf. Tableau n°12), ce qui suit :

- l'effectivité de la publication des avis d'appel d'offres,

- la tenue des séances d'ouverture des offres,
- l'effectivité de la publication des PV d'ouverture des offres et d'attribution provisoire,
- la notification de l'attribution provisoire au soumissionnaire retenu et l'effectivité de l'information par écrit des soumissionnaires non retenus sur le rejet de leurs offres et les motifs de ce rejet.

Au terme de ces vérifications, les constatations ci-après ont été faites :

- 1) En ce qui concerne la publication des avis d'appel d'offres, pour les sept (7) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres, aucun avis d'appel d'offres n'a été publié dans le journal des marchés publics. L'article 59 du code des marchés publics et des délégations de service n'est donc pas respecté. Il importe toutefois de signaler que pour la plupart, les avis d'appel d'offres ont fait l'objet de publication dans le journal TONASSE et les copies des annonces ont été mises à la disposition de la commission.
- 2) La passation de chacun des dix (10) marchés de l'échantillon a donné lieu à une ouverture de plis. Pour les séances d'ouverture, des PV ont été élaborés et sont disponibles. Ces PV ne sont toutefois pas toujours accompagnés de listes de présence (Cf. Cas des 1^{er}, 7^{ème}, 8^{ème} et 10^{ème} marchés du tableau N°11). Lorsque ces listes existent, elles sont parfois incomplètes parce que, signées des seuls membres de la CCPMP (Cf. Cas des 2^{ème}, 3^{ème} et 9^{ème} marchés du tableau N°11) ou non signées des soumissionnaires (Cf. Cas du 4^{ème} marché du tableau N°11) alors que la mention de la présence des soumissionnaires ou de leurs représentants ainsi que de deux membres de la CCMP est faite dans tous les PV d'ouverture. Il est à noter par ailleurs que, contrairement aux dispositions des DAO (Cf. Clause de la section « Instructions aux candidats » relatives à l'ouverture des plis.), les représentants des soumissionnaires présents ne signent pas de registre attestant de leur présence.
- 3) L'ouverture de plis a eu lieu aux dates et heures indiquées dans les DAO pour six appels d'offres sur sept. Pour le 7^{ème} appel d'offres, celui lancé dans le cadre des travaux de construction d'un module de trois salles de classe avec bureau, magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C, la commission ne saurait se prononcer dans la mesure où au point 6 de l'avis d'appel d'offres y relatif, il n'est fait mention uniquement que de l'heure d'ouverture. Il en est de même pour l'ouverture de plis relatifs aux travaux d'ouverture de 2000 ml de voies dans la commune et à la réfection d'un module de trois salles de classes + bureau et magasin à l'EPP de ZONMON. Pour ces deux

cotations, il n'est pas fait mention dans les avis de demande de cotation de la date d'ouverture en ce qui concerne le 1^{er} cas et de l'heure d'ouverture pour ce qui est du second cas. Dans les trois cas qui viennent d'être évoqués, la commission n'a pas eu la preuve d'un changement de la date ou de l'heure d'ouverture.

- 4) Les PV d'ouverture ne sont pas publiés. Il en est des PV de jugement tenant lieu de PV d'attribution provisoire.
- 5) Les lettres aux soumissionnaires non retenus sont disponibles Il convient toutefois de signaler que la commission d'audit n'a pas eu la preuve que tous les soumissionnaires concernés ont reçu copie de ces lettres. Il en est ainsi des soumissionnaires non retenus dans le cadre des travaux :
 - de réfection d'un module de trois salles de classes avec bureau et magasin à l'EPP de ZONMON ;
 - de construction de latrines institutionnelles (Lots de 24 et 26 cabines) ;
 - des travaux de construction du bloc administratif ;
 - des travaux d'entretien courant des ITR.

Quant aux motifs de rejet, ils ne sont pas mentionnés dans les lettres de notification de rejet des offres.

Les lettres de notification provisoire existent également pour chacun des dix (10) dossiers de l'échantillon ayant donné lieu à une ouverture de plis. Au total, les règles relatives à la publicité des marchés publics ne sont, pour la plupart, pas respectées.

Risques :

- Exclusion de potentiels soumissionnaires la commande publique
- Non respect des droits des soumissionnaires
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics
- Concentration des commandes au niveau d'un ou de deux prestataires.

Recommandation :

Le Préfet devra inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.

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 apprécier la conformité des DAO aux modèles types élaborés par l'ARMP, la commission d'audit a d'une part, vérifié s'il existe de DAO pour chacun des marchés de l'échantillon passés par appel d'offres, et d'autre part vérifié à partir de la prise de connaissance du contenu de ces DAO leur conformité à la réglementation. A l'issue de sa vérification, elle a abouti aux résultats ci-après :

- les DAO sont disponibles pour les sept (7) marchés passés par appel d'offres et sont conformes aux modèles types élaborés par l'ARMP.
- les critères et le mode d'évaluation y sont clairement exposés
- les DAO sont basés sur des critères de sélection et de commande impartiaux et la commission n'a pu identifier au niveau de ces DAO des clauses contractuelles ou des spécifications techniques particulières pour favoriser ou éliminer certains soumissionnaires.

La norme est donc respectée.

Au-delà de la vérification du respect de cette norme, la commission s'est également intéressée aux nombres de DAO et de dossier de demande de cotation confectionnés et vendus. Des déclarations reçues, il ressort qu'un minimum de six (6) DAO/Dossier de demande de cotation est confectionné et que des copies se font au fur et à mesure que la demande augmente. En raison du nombre de soumissionnaires par appel d'offres, ce chiffre paraît raisonnable.

En ce qui concerne le nombre de DAO et de dossiers de demande de cotation vendus, suivant les PV d'ouverture, trente deux (32) dossiers ont été vendus au total pour les dix (10) projets de réalisation de l'échantillon d'audit. Ce nombre n'est pas exact. En effet,

- les DAO/Dossier de demande de cotation sont acquis au secrétariat des marchés publics de la commune contre paiement en espèce d'une somme non remboursable fixée dans le DAO ou le dossier de demande de cotation. Aucun point des ventes effectuées n'est tenu au niveau de la commune. Il n'a pas été non plus possible à la commission de faire ce point dans la mesure où les reçus de paiement ne sont pas tirés de carnets à souche, mais plutôt imprimés de

l'ordinateur à partir de la saisie à chaque paiement des données y relatives ;

- le nombre de DAO déclaré vendu dans les PV d'ouverture correspond au nombre déclaré reçu. En outre, pour ce dernier nombre, le PV d'ouverture renvoie à chaque fois au registre spécial de dépôt des offres alors que l'examen dudit registre prouve, en ce qui concerne particulièrement les travaux de construction du bloc administratif, que cinq (5) plis ont été déposés au lieu de quatre de (4) mentionné dans le PV d'ouverture. C'est la preuve que les chiffres avancé dans les PV comme étant le nombre de dossier vendu ne sont que des chiffres fantaisistes.

Risque :

Déperdition financière au détriment de la commune.

Recommandations :

Le Maire devra :

- instruire dans l'immédiat, les cadres chargés de l'élaboration des DAO à l'effet d'inscrire dans ces DAO des dispositions visant à orienter les soumissionnaires vers la recette perception en ce qui concerne les paiements à effectuer dans le cadre de l'acquisition des DAO.
- instruire également la Secrétaire de la PRMP à ne remettre dorénavant les dossiers d'appel d'offres ou de cotation aux soumissionnaires que contre quittance délivrée par la recette perception et à tenir le point des ventes de DAO.

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 :

En vue de s'assurer du respect de cette norme, la commission a vérifié pour chacun des sept (7) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres si l'avis d'appel d'offres comporte les informations mentionnées dans la norme. De cette vérification, il ressort ce qui suit :

1. Aucun avis d'appel d'offres ne comporte les principaux critères d'évaluation exprimés en termes monétaires.
2. Il manque à certains avis d'appel d'offres les informations ci-après :
 - l'identification administrative de l'autorité contractante. (Cf. Tableau N°12, cas des 3^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} marchés) ;
 - la date de signature de l'appel d'offres (Cf. Tableau N°12, cas des 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 9^{ème} marchés) ;
 - le type d'appel d'offres (Cf. Tableau N°12, 9^{ème} marché) ;
 - le nombre maximum de lots dont un soumissionnaire peut être adjudicataire (Cf. Tableau N°12, 3^{ème} et 7^{ème}).

Il convient par ailleurs de noter en ce qui concerne la qualification des candidats mentionnée sur les avis d'appel d'offres, qu'elle est parfois bien précise, parfois vague. Ainsi, on lit :

- au niveau de certains avis d'appel d'offres : «La mairie de Zagnanado sollicite des offres sous pli fermé de la part des candidats éligibles et répondant aux qualifications requises pour réaliser les travaux de dans l'arrondissement de Zagnanado. La participation à cet appel d'offres tel que défini dans le code des marchés publics et délégation de service public en vigueur en République du Bénin concerne tous les candidats éligibles et remplissant les conditions définies dans le présent dossier d'appel d'offres et qui ne sont pas frappés par les dispositions des articles 68 et 149 dudit code »
- au niveau d'autres, « Les soumissionnaires doivent être des entreprises agréées disposant de personnel qualifié, de matériels appropriés, jouissant d'une assise financière acceptable, à jour vis-à-vis du fisc et en règle suivant les textes en vigueur au Bénin » ou encore «Les exigences en matière de qualification sont : être immatriculé au registre de commerce, ne pas être en faillite, être à jour vis-à-vis de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) jusqu'au dernier trimestre échu à la date de dépôt des offres, être à jour vis-à-vis du fisc dans les 3 mois précédant la date de dépôt des offres, présenter une caution de soumission d'être en mesure de fournir un personnel dont les qualifications sont en rapport avec l'objet du marché,

être en mesure de fournir un lot de matériel technique ayant rapport à l'objet du marché ».

3. L'ouverture des plis a eu lieu à la date et à l'heure prévue dans les DAO. La commission en a eu la preuve en ce qui concerne six sur sept appels d'offres de l'échantillon. Par contre, en ce qui concerne les demandes de cotation, aucune preuve n'est disponible. En effet, les avis de demande de cotation ne font pas mention de l'heure d'ouverture (Cas du 2^{ème} marché de l'échantillon) ou de la date d'ouverture (Cas des 1^{er} et 9^{ème} marchés de l'échantillon).

Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun avis d'appel d'offres n'est conforme. La norme prescrite n'est donc pas respectée.

Outre le non respect de cette norme, il convient de signaler que les insuffisances et incohérences constatées auraient pu être évitées si les DAO étaient soumis au contrôle de la CCMP.

Risques :

- Exclusion de la commande publique
- Attribution déguisée de marchés publics
- Mauvaise qualité des ouvrages
- Rejet de l'avis d'appel d'offres par la CCMP.

Recommandation :

Le Maire devra, à l'avenir, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, transmettre systématiquement et par écrit à la CCMP les dossiers d'appel d'offres en vue de l'exercice par cette cellule de ses contrôles à priori.

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 :

Pour apprécier la conformité du PV d'ouverture des offres, la commission a, sur la base de son échantillon ;

- vérifié si les informations que contiennent les PV d'ouverture suffisent pour donner l'assurance que les séances d'ouverture des plis sont publiques ;
- procédé au rapprochement du registre spécial des offres du PV d'ouverture afin de s'assurer de la cohérence des informations entre les deux documents, notamment les informations relatives

aux dates et heures de dépôt des offres ainsi qu'au nombre d'offres reçues et ouvertes ;

- procédé au rapprochement du PV d'ouverture de la fiche d'ouverture qui lui est annexée afin de s'assurer de la cohérence des informations entre les deux documents, notamment celles relatives au résultat de la présence dans les offres des pièces exigées dans le DAO
- vérifié si les PV consignent les renseignements ci-après: le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre et de chaque variante, et le cas échéant, le montant des rabais proposés, le délai de réalisation, la présence ou l'absence de garantie d'offres,
- vérifié si les PV d'ouverture des offres sont signés par les membres de la CPMP.

Au terme de sa vérification, la commission a constaté que :

1. Les PV d'ouverture ne contiennent aucune information donnant l'assurance que les séances d'ouverture des plis sont publiques. En effet, aucun PV ne mentionne que les offres reçues sont lues à haute voix, ni ne retrace les informations contenues dans les offres reçues.
2. Les PV d'ouverture ne font pas mention des dates ni des heures de dépôt des offres. La concordance n'a donc pu être établie entre les PV d'ouverture et le registre spécial des offres en ce qui concerne ces informations. En outre, hormis le cas relatif aux travaux de construction du bloc administratif de la mairie de Zagnanado, toutes les offres reçues, selon le registre, ont été ouvertes. Il y a donc à ce niveau une cohérence des informations entre le registre et les PV d'ouverture des offres.

Pour les travaux de construction du bloc administratif de la mairie de Zagnanado, le PV d'ouverture des offres y relatives fait mention de ce que quatre (4) dossiers ont été vendus et quatre(4) ont été reçus et renvoie d'ailleurs au registre de dépôt des offres (Cf. Page 2 du PV). Les dossiers ouverts, suivant la fiche d'ouverture annexée au PV, sont ceux de : Ets BATICO & FILS, société AGADIS SA, société FAYAKOL SA et société COGETRAP SARL. Par contre, sur la base du registre de dépôt des offres, cinq (5) offres ont été déposées. Ces offres concernent, outre les offres des entreprises qui viennent d'être citées, celle de SDI. Cette offre n'a pas été mise à la disposition de la commission d'audit et semble inexistante au niveau de la mairie. Le PV d'ouverture est resté muet sur le sort réservé à cette offre ; le représentant de SDI a pourtant signé la liste de présence annexée au PV

d'ouverture. Cette situation met en évidence la non sincérité des informations contenues dans le PV d'ouverture.

3. Tous les renseignements mentionnés dans la norme sont consignés non pas dans le PV d'ouverture des offres mais sur la fiche d'ouverture qui lui est annexée à l'exception du délai de réalisation qui ne figure nulle part. Le PV est laconique et se limite à énumérer notamment les noms des membres de la commission communale de passation des marchés publics présents, les nombres de dossiers vendus et reçus avant l'heure d'ouverture. Les résultats de la vérification des pièces présentes dans les offres n'y sont pas mentionnés et aucun renvoi n'est fait à la fiche d'ouverture. Tous les PV comportent la formule «Au terme de cette activité, la parole a été laissée aux représentants des soumissionnaires présents pour recueillir leur avis. Ces derniers n'ayant relevé aucune insuffisance, ont exprimé leur satisfécit à ladite opération »
4. Chaque PV d'ouverture est accompagné d'une fiche d'ouverture qui donne pour chaque soumissionnaire le résultat de la vérification de la présence des pièces exigées dans le DAO effectuée lors de la séance d'ouverture de plis. Il est à noter que le rapprochement du PV et de la fiche d'ouverture n'a pas permis d'établir une cohérence des informations entre le PV et la fiche d'ouverture dans la mesure où le PV d'ouverture ne donne aucune information sur les résultats de la séance d'ouverture.
5. Tous les PV ne sont pas appuyés de listes de présence. Il en est ainsi des PV relatif aux 1^{er}, 3^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 10^{ème} marchés de l'échantillon d'audit. Les listes de présence mises à la disposition de la commission ne comportent pas toujours les noms des soumissionnaires. Seules les listes de présence établies dans le cadre de l'ouverture des offres relatives aux travaux de construction du reste de la clôture à la mairie de Zagnanado et du bloc administratif ont fait mention des noms des soumissionnaires.
6. Tous les PV d'ouverture sont signés par les membres de la CPMP.

Toutes les vérifications rentrant dans le cadre de l'appréciation de la conformité du PV n'étant pas concluantes, la commission en déduit que le PV d'ouverture n'est pas conforme.

Risques :

- Attribution irrégulière de marchés
- Non respect des droits des soumissionnaires
- Organisation de tricherie lors du jugement des offres

- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandations :

- Le Maire devra inviter la CCMP au renforcement de son contrôle à priori
- Le Maire, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, devra instruire le Président de la CCPMP à faire des séances d'ouverture de plis de véritables séances publiques d'une part et à veiller à la signature des tableaux/fiches d'ouverture par tous les participants à l'ouverture des plis, quel que soit leur rang, d'autre part.

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 :

Pour apprécier la conformité des critères d'évaluation des offres avec ceux du DAO, la commission a, à partir de l'échantillon de marchés retenu pour le contrôle des procédures de passation de marché et d'exécution des commandes publiques :

- vérifié si tous les rapports d'analyse comportent le résultat de la vérification des pièces administratives, le résultat de l'évaluation des offres techniques et financières ainsi que le classement des offres ;
- analysé chaque résultat au regard des critères définis dans le DAO. Ainsi, en ce qui concerne le résultat de la vérification des pièces administratives, la commission, après avoir pris connaissance des pièces éliminatoires contenues dans les DAO, a apprécié la décision des offres à éliminer figurant dans les rapports d'analyse. Pour le résultat des offres techniques et financières, elle a, après avoir pris connaissance des critères d'évaluation des offres indiqués dans les DAO, apprécié le respect de l'utilisation desdits critères et en cas de non respect fait cas des irrégularités et insuffisances constatées. Pour le classement des offres, la commission s'est assurée que les

offres jugées substantiellement conformes ont été classées en tenant compte du critère de l'offre la moins-disante

Les résultats ci-après ont été obtenus après ces différentes vérifications

1. Chaque PV d'analyse comporte le résultat de la vérification des pièces administratives, le résultat de l'évaluation des offres techniques et financières ainsi que le classement des offres.
2. Pour les dossiers examinés, la décision prise après la vérification des pièces administratives par rapport aux offres à éliminer n'est pas toujours juste. Les cas ci-après ont été relevés :
 - Travaux d'ouverture de 2 000 ml de voies dans la commune de Zagnanado : la demande de cotation pour ces travaux n'a pas fait mention du RIB dans les documents constitutifs de l'offre (Cf. Point 7 de la section 1 intitulée "Instructions aux candidats"), en conséquence aucune des trois offres de soumissionnaires ne comporte de RIB. Pourtant, il est marqué sur la fiche d'ouverture que les soumissionnaires ont tous fourni le RIB. En outre, bien que l'offre du soumissionnaire KEMI ne comporte aucune des pièces éliminatoires exigées dans la demande de cotation, à savoir l'attestation des impôts, l'attestation de la CNSS et l'extrait du registre de commerce, il est inscrit sur la fiche d'ouverture de plis et la fiche de conformité des offres annexées respectivement au PV d'ouverture et au PV d'analyse que ces pièces ont été fournies et sont conformes, ce qui a abouti à déclarer recevable, entre autres offres, l'offre de KEMI. La décision de ne pas éliminer l'offre du soumissionnaire KEMI n'est pas juste et par conséquent, le résultat de la vérification de la conformité des pièces éliminatoires est erroné au regard de l'offre présentée par l'entreprise KEMI. Par ailleurs, ce dossier n'a pas été soumis au contrôle à priori de la CCMP.
 - Travaux de construction du reste de la clôture : le DAO relatif à ces travaux a fait mention, en son point 7. de la section 1 intitulée "Instructions aux candidats", entre autres, du RIB dans les documents constitutifs de l'offre. L'un des trois soumissionnaires, l'entreprise EL DJAKIS & FILS, qui n'a pas fourni cette pièce, pourtant rendue éliminatoire dans le DAO, n'a pas été éliminée. La décision prise par la CCMP de ne pas éliminer l'offre de EL DJAKIS & FILS, mais plutôt de l'accepter ne se justifie pas dans la mesure où, l'offre de cette entreprise ne comporte pas le RIB. Le PV d'ouverture indique d'ailleurs, clairement, qu'elle ne l'a pas produit. En d'autres termes, le résultat de la vérification des pièces administratives n'est pas juste en ce qui concerne l'entreprise EL DJAKIS & FILS.

- Travaux de réfection d'un module de trois classes avec magasin et bureau à l'EPP de ZONMON : la fiche d'ouverture jointe au PV d'ouverture des offres relatives à ces travaux indique que l'entreprise AGADIS SA n'a pas fourni l'attestation de paiement des cotisations de la CNSS, ce qui contredit d'ailleurs le résultat de la vérification des pièces administratives. Cette pièce se trouve pourtant, bel et bien, dans l'offre de l'intéressée. Par ailleurs, il importe de souligner que les lettres de soumission, les devis quantitatifs ainsi que les bordereaux des prix unitaires contenus dans les offres des soumissionnaires sont datés du 9 juin pour certains et du 10 juin pour d'autres alors que suivant l'avis de demande de cotation, les dossiers ne peuvent être obtenus à la Mairie qu'à compter du 15 Juin 2014.
- Travaux de construction de latrines institutionnelles (50 cabines de latrines) au profit des établissements scolaires et lieux publics de la commune de Zagnanado (lots de 24 et 26 cabines) : quatre entreprises ont soumissionné pour ces travaux. Il s'agit des établissements BATICO & FILS et RAMDIL et des sociétés AGADIS SA et COGETRAP SARL. Du PV d'analyse de la CCMP, il ressort que des offres de ces quatre soumissionnaires, seule l'offre de AGADIS SA a été rejetée parce que cette société n'a pas fourni toutes les pièces éliminatoires. Cette décision est juste. Par contre, celle d'accepter les offres de la société COGETRAP SARL et des Ets RAMDIL n'est pas juste. En effet, contrairement aux indications notées sur la fiche de conformité annexée au PV d'analyse, l'attestation des impôts produite par COGETRAP SARL dans son offre n'est pas conforme car elle porte une date postérieure à celle de l'ouverture des offres. De même, il n'existe pas d'attestation de la CNSS dans l'offre des Ets RAMDIL. Au total, trois soumissionnaires sur quatre auraient dû être éliminés suite à la vérification de la conformité des pièces éliminatoires.
- Travaux de construction d'un module de trois classes avec magasin, bureau et équipement à l'EPP de DOGA/C : A l'examen des pièces contenues dans les offres, l'on se rend compte que le résultat de la vérification des pièces administratives ne traduit pas la réalité. En effet, la société MTC a été éliminée pour avoir fourni, entre autres, une attestation de faillite non conforme alors que cette société n'a jamais fourni cette attestation comme signalé sur la fiche d'ouverture des offres. Par ailleurs, l'entreprise BAYO dont l'offre a été acceptée a pourtant fourni un RC non conforme (production de la

photocopie légalisée de l'extrait du RC alors que c'est l'extrait du RC en original qui est exigé dans le, DAO). Si la décision d'éliminer MTC est juste, celle d'accepter l'offre de Bayo est erronée au regard de l'offre de l'intéressé.

3. Pour le résultat des offres techniques, il y a lieu de noter que l'appréciation des offres techniques est généralement basée sur la conformité pour l'essentiel. Toutefois, les éléments devant entrer en ligne de compte dans cette appréciation ne sont souvent pas définis dans les DAO ou demandes de cotation. Les éléments énumérés dans les PV d'analyse comme ayant servi à l'appréciation des offres techniques sont, pour la presque totalité des marchés de l'échantillon, la liste des travaux similaires avec les attestations de bonne fin d'exécution, la liste des moyens en matériel avec les preuves de propriété (papiers d'achat) ou les promesses de location, les moyens en personnel avec les preuves des diplômes et des expériences acquises, la méthodologie et le planning d'exécution des travaux, l'adéquation entre le planning et la méthodologie et enfin, la présentation de l'offre (pagination, facilité d'exploitation, dessin, page de garde, intercalaire, etc...). Il convient de souligner, s'agissant particulièrement des travaux de réfection d'un module de trois classes avec magasin et bureau à l'EPP de ZONMON, que ces éléments d'appréciation n'étant pas indiqués dans la demande de cotation, les soumissionnaires n'ont pas produit dans leurs offres les informations demandées. Et pourtant, le PV d'analyse indique que COGETRAP SARL a pu renseigner la CCPMP sur ces différents points. Ainsi, des deux offres retenues pour l'évaluation technique (COGETRAP SARL et BATICO & FILS), l'offre de COGETRAP a été jugée conforme pour l'essentiel et ce soumissionnaire est passé à l'étape de l'évaluation de son offre financière. Il se pose donc un problème de fiabilité du PV d'analyse et de transparence dans la procédure de passation du marché relatif à la réalisation de ces travaux qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle à priori de la CCPMP.
4. En dehors du seul cas des travaux d'ouverture de 2 000 ml de voies dans la commune de Zagnanado pour lequel, suivant les PV d'ouverture et d'analyse, toutes les offres reçues sont passées à l'étape de l'évaluation financière, le nombre d'offres financières évaluées varie d'un marché à un autre. La situation par marché se présente comme suit :

INTITULE DU MARCHE	NOMBRE D'OFFRES OUVERTES	NOMBRE D'OFFRES FINANCIERES EVALUEES	NOM DE L'ATTRIBUTAIRE DU MARCHE
Ouverture de 2 000 ml de voies dans la commune	3	3	EBR SARL
Réfection d'un module de 3 classes avec bureau et magasin à l'EPP de ZONMON	3	1	COGETRAP SARL
Travaux de construction de 24 cabines de latrines	4	3	BATICO SARL
Construction d'un module de 4 boutiques au marché de KEDEPKO	4	2	TRADIVEG
Construction du reste de la clôture de la mairie	3	1	TRADIVEG
Construction du bloc administratif de la mairie	4	2	COGETRAP SARL
Travaux de construction de 26 cabines de latrines	4	3	COGETRAP SARL
Entretien courant des ITR par la méthode HIMO	4	2	ICCG
Construction de 3 classes avec magasin, bureau et équipement à l'EPP de DOGA/C	4	1	CTA
Construction d'un château d'eau à la mairie	3	1	BOZA et PLUS

Ce tableau met en évidence, entre autres, la concentration des commandes au niveau de deux prestataires : les entreprises TRADIVEG et COGETRAP SARL qui sont attributaires des 50% des marchés de l'échantillon avec pour conséquence des retards dans l'exécution, notamment, des 2/3 des marchés attribués à COGETRAP.

5. Les offres jugées substantiellement conformes suivant les PV d'analyse ont été effectivement classées en tenant compte du critère de l'offre la moins-disante.

Au total, les critères d'évaluation des offres ne sont pas toujours conformes avec ceux des DAO. De même, les tableaux d'ouverture ne sont pas toujours conformes au contenu des documents et pièces contenus dans les DAO et offres des soumissionnaires.

Risques :

- Nullité de marchés
- Rejet du PV d'analyse par la CCMP
- Attribution irrégulière de marché
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandation :

Le Maire devra instruire :

- la CCMP pour le renforcement de ses contrôles à priori.

- le président de la CCPMP à veiller à ce que les PV d'ouverture et d'analyse des offres ainsi que les différentes fiches qui les accompagnent retracent fidèlement les informations nécessaires.

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 :

Au niveau de la commune de Zagnanado, il n'est pas établi spécifiquement de PV d'attribution provisoire, mais il est plutôt établi, en dehors du PV d'ouverture et du PV d'analyse des offres, un PV intitulé PV de jugement qui tient lieu de PV d'attribution provisoire.

Pour s'assurer du respect de la norme ci-dessus prescrite, la commission, après avoir pris connaissance des PV de jugement tenant lieu de PV d'attribution provisoire des marchés de l'échantillon retenu pour l'audit, a vérifié si ces PV comportent les éléments indiqués dans la norme et s'ils sont signés par le Maire. A l'issue de cette vérification, les constats ci-après ont été faits :

- Tous les PV de jugement comportent les noms des soumissionnaires retenus ainsi que le nom de l'attributaire et le montant évalué de son offre. De même, tous les PV, excepté celui concernant le marché relatif aux travaux d'ouverture de 2000 ml de voies dans la commune de Zagnanado, mentionnent les noms des soumissionnaires exclus et les motifs de leur rejet.

Dans quatre PV, se trouve l'entièreté des éléments permettant l'établissement du marché. Il manque aux PV de jugement afférents aux 1^{er}, 3^{ème}, 7^{ème} et 10^{ème} marchés de l'échantillon (Cf. Tableau N°12) le délai de réalisation.

- S'agissant de la disponibilité des PV de jugement tenant lieu de PV d'attribution et de leur signature par le Maire, il est à souligner que huit PV sur dix sont disponibles, les deux non disponibles étant ceux se rapportant aux offres relatives aux travaux de construction du bloc administratif et aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO. En effet, il n'a pas été élaboré de PV d'attribution, ni de PV d'ouverture dans le cadre

de la passation du marché relatif aux travaux d'entretien courant des ITR. Il n'a été établi qu'un rapport de dépouillement et d'analyse des offres qui fait mention, dans la conclusion, de l'entreprise déclarée adjudicataire et du montant évalué de son offre. Le PV d'analyse des offres relatives aux travaux de construction du boc administratif indique également dans sa conclusion l'entreprise adjudicataire ainsi que le montant évalué de son offre.

Contrairement aux dispositions de l'article 8 du code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, aucun PV d'attribution n'a été signé par le Maire. Tous ces PV sont revêtus de la signature du président de la commission communale de passation des marchés publics ainsi que de celles des autres membres de cette commission présents.

En conclusion, la norme n'est pas respectée.

Risques :

- Rejet du PV d'attribution des marchés publics par la CCMP
- Non respect des droits des soumissionnaires
- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics.

Recommandations :

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

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

Les dossiers d'appel d'offres ne sont pas transmis à la CCMP pour contrôle. Il en est de même des demandes de propositions relatives aux prestations intellectuelles. Le contrôle à priori de ces dossiers n'est donc pas

assuré. Comme déjà signalé dans les observations relatives au point 4.1.3, la CCMP n'exerce son contrôle à priori que sur les dossiers d'attribution de marchés.

En vue d'apprécier l'effectivité de ce contrôle, la commission d'audit a, sur la base de son échantillon, d'une part, analysé la complétude des dossiers transmis à la cellule et, d'autre part, pris connaissance des avis donnés par la CCMP à chaque niveau de la procédure et apprécié la pertinence de ces avis au regard de la loi.

Suivant les bordereaux d'envoi des pièces adressées au Chef de la cellule par le Maire, les dossiers transmis à la CCMP sont constitués des procès-verbaux d'ouverture, d'analyse et de jugement des offres ainsi que des offres des soumissionnaires. Ces PV ne sont pas accompagnés des DAO. Par ailleurs, la commission n'a pas eu la preuve que les projets de contrat sont également transmis à la cellule pour contrôle. Ces dossiers sont donc insuffisants pour permettre à la CCMP d'effectuer un contrôle efficace et de donner, entre autres, l'assurance de la conformité du marché avec le DAO et la réglementation en vigueur.

S'agissant des avis donnés par la cellule, ils sont contenus dans deux documents intitulés PV établis par elle et dont l'un porte sur l'ouverture de plis et l'autre sur l'analyse et l'évaluation. Il apparaît alors clairement que, contrairement aux dispositions de l'article 30 du décret 2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la PRMP, de la CCPMP et de la CCMP, la cellule de contrôle des marchés publics ne procède pas à la validation du PV de jugement tenant lieu de PV d'attribution provisoire.

De l'examen des PV d'étude de la cellule, il ressort que pour tous les dossiers de l'échantillon, objet de contrôle à priori, la CCMP a émis un avis favorable sur chacune des étapes de l'ouverture et de l'analyse/évaluation du processus de passation des marchés. Afin d'apprécier la pertinence des avis de la CCMP, la commission a procédé à un rapprochement des PV d'étude de la CCMP des PV d'ouverture et d'analyse/évaluation des offres et a constaté que les PV d'étude de la cellule retrace fidèlement les mêmes informations que celles contenues dans les PV d'ouverture et d'analyse avec les mêmes insuffisances et incohérences constatées (Cf Observations au point 4.1.5.4). C'est ainsi que par exemple, en ce qui concerne les travaux de construction du reste de la clôture de la mairie de Zagnanado, aucune observation, ni avis n'a été émis par la CCMP sur l'étape de l'ouverture des plis. La partie du PV d'étude de la cellule qui y est réservée est restée vide. Il est indiqué, par ailleurs, tant dans le PV d'analyse des offres que dans le PV d'étude de la cellule sur l'analyse et

l'évaluation des offres que les entreprises EGCC GROUP BTP, TRADIVEG et EL DJAKIS & FILS ont fourni « conforme » toutes les pièces éliminatoires et que leurs offres sont recevables alors que le PV d'étude de la cellule sur l'ouverture des plis fait ressortir clairement que le RIB manque dans le dossier de EL DJAKIS & FILS. Cette incohérence flagrante devrait amener la cellule à revoir l'offre de EL DJAKIS & FILS et, le cas échéant, reprendre son contrôle de la conformité des pièces éliminatoires surtout que l'entreprise n'a effectivement pas produit dans son offre le RIB. En outre, les pièces éliminatoires citées dans le DAO sont le devis quantitatif et estimatif des travaux, l'original de l'attestation fiscale, l'original de l'attestation de paiement des cotisations de la CNSS, l'extrait en original du registre de commerce, l'attestation de non faillite et le relevé d'identité bancaire (RIB) alors que la fiche de conformité jointe au PV d'analyse fait apparaître, hormis le RIB, toutes les autres pièces citées au DAO auxquelles s'est ajouté le bordereau des prix unitaires. Il en résulte donc que la vérification de la conformité des pièces éliminatoires ne s'est pas faite conformément au DAO. La CCMP aurait dû relever cette irrégularité si elle exploitait effectivement les DAO dans le cadre de ses contrôles à priori. Non seulement elle n'a pas fait cas de cette irrégularité dans son PV d'étude, mais encore, elle a donné un avis favorable pour cette étape de la procédure.

Au total, malgré toutes les observations faites par la commission et qui sont relatées au point 4.1.3 du présent rapport, aucune réserve n'a été émise par la CCMP sur des résultats de travaux de dépouillement de la CCPMP. Cette situation ne donne pas l'assurance de la pertinence des avis de la CCMP sur les travaux de la CCPMP. La norme n'est donc pas respectée.

Risque :

Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics

Recommandation :

- Le Maire devra inviter la CCMP à revoir ses techniques de contrôle de manière à rendre ses contrôles efficaces.
- Le Maire, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à la complétude des dossiers envoyés à la CCMP pour contrôle.

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 :

La commission s'est assurée du respect de cette norme à partir de l'échantillon des marchés retenu. Pour cela, elle a vérifié :

- d'une part, si tous les marchés sont systématiquement transmis à l'autorité de tutelle pour approbation,
- et d'autre part, si les marchés transmis pour approbation ont été tous approuvés.

Les résultats ci-après ont été obtenus à l'issue de cette vérification.

1. Tous les marchés ne sont pas transmis à l'autorité de tutelle pour approbation. Ainsi, le seul marché de l'échantillon qui n'a pas été transmis pour approbation est celui relatif à l'ouverture de 2000 ml de voies dans la commune de ZAGNANADO (Cf. 1^{er} marché du tableau N°11).
2. Tous les neuf marchés transmis pour approbation à l'autorité de tutelle ont été approuvés par les arrêtés ci-après :
 - Arrêté N°4/144/PDZ-C/SG/STCCD du 24 Juillet 2014 en ce qui concerne les 2^{ème}, 8^{ème} et 10^{ème} marchés de l'échantillon (Cf. Tableau N°12).
 - Arrêté N°4/179/PDZ-C/SG/STCCD du 29 Août 2014 en ce qui concerne les 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon (Cf. Tableau N°12).
 - Arrêté N°4/272/PDZ-C/SG/STCCD du 22 Décembre 2014 en ce qui concerne le 9^{ème} marché de l'échantillon (Cf. Tableau N°12).

Parmi ces neuf marchés, figurent les sept marchés passés par appel d'offres au titre de l'année 2014. Les seuils de passation des marchés publics étant respectés au niveau de la commune, la commission en déduit que tous les marchés supérieurs aux seuils de passation ont été approuvés systématiquement.

La commission a par ailleurs examiné les bordereaux d'envoi pour approbation des contrats au Préfet et a constaté que toutes les pièces essentielles pour les contrôles nécessaires avant l'approbation n'y sont pas

mentionnées. Il en est ainsi de la lettre de notification d'attribution adressée au soumissionnaire retenu et du plan de passation des marchés publics validé où ce projet a été inscrit au préalable. S'agissant de la fiche de réservation de crédits ou de la preuve de l'existence de crédits suffisants pour l'exécution du projet, il est fourni en son lieu et place la lettre de notification des fonds du Receveur percepteur. Il y a lieu de souligner à ce sujet que la notification des fonds ne signifie nullement la disponibilité des fonds et leur suffisance et ne saurait par conséquent, remplacer la fiche de réservation de crédits.

Somme toute, la norme énoncée ci-dessus n'est pas intégralement respectée.

La commission a également fait les constats ci-après au cours de sa vérification sur l'approbation des marchés par l'autorité de tutelle :

- Le marché relatif aux travaux de construction de trois classes avec magasin, bureau et équipement à l'EPP de DOGA/C a été approuvé le 22 Décembre 2014, soit 82 jours après sa notification définitive (le 01 Octobre 2014) alors que c'est après son approbation que le marché devrait être notifié à son titulaire ;
- Le délai entre la transmission du marché au Préfet pour approbation et la notification provisoire est exagéré. En effet, ce délai varie de 10 jours à 143 jours. En poursuivant ses investigations, la commission s'est rendue compte que pour les huit marchés de l'échantillon ayant fait l'objet d'un contrôle par la CCMP, c'est seulement dans le cas des marchés relatifs aux travaux de construction de 24 et 26 cabines de latrines institutionnelles (3^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon) que la notification de l'adjudication a été faite après la validation par la cellule des travaux de la CCPMP. Pour les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} marchés de l'échantillon, la notification provisoire a été faite avant la réception du rapport de validation de la CCMP tandis que dans le cas des 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} marchés, la notification provisoire a précédé la transmission à la CCMP des résultats des travaux de la CCPMP.
- L'examen de certaines lettres de notification provisoire révèle que les adjudications ont parfois été notifiées pendant que la procédure de passation des marchés correspondants était encore en cours. Il en est ainsi des marchés relatifs à la construction du reste de la clôture de la mairie et à la construction du bloc administratif. En effet, pour ces cas, les lettres de notification provisoire portent respectivement les dates du 02 Juillet 2014 et du 30 Juin 2014 correspondant aux dates d'ouverture des offres alors que l'attribution provi-

soire a été prononcée par la CCMP les 04 et 03 Juillet 2014. En outre, les lettres de notification provisoire concernées ont été reçues le jour de leur élaboration par les adjudicataires. Il se pose donc un problème de sincérité des informations ainsi que des dates portées par les divers documents élaborés dans le cadre de la passation des marchés, ce qui affecte la transparence dans la passation desdits marchés.

Risques

- Renchérissement du prix des ouvrages
- Inefficacité dans la réalisation des contrôles nécessaires avant approbation
- Paiement d'intérêts moratoires pour dépassement du délai de règlement
- Déperdition des ressources de la commune
- Attribution irrégulière de marchés publics.

Recommandations :

- Le Préfet devra instruire son service technique chargé des contrôles à effectuer avant l'approbation au respect scrupuleux de la note circulaire N° 2013-2/PR/ARMP/SP/DRAJ du 19 juillet 2013 portant approbation des marchés publics des communes.
- Le Préfet devra procéder à la vulgarisation, au niveau de toutes les communes relevant de son département, de la note circulaire N° 2013-2/PR/ARMP/SP/DRAJ du 19 juillet 2013 portant approbation des marchés publics des communes
- Le Préfet devra inviter le Maire à veiller, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, au respect de la chronologie dans le suivi des différentes étapes du processus de passation des marchés, notamment l'étape de l'approbation qui doit précéder celle de la notification définitive.

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 :

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

1. En ce qui concerne le délai de réception des offres, en raison de la non publication des avis d'appel d'offres dans le journal des marchés publics ou dans tout autre journal de publication nationale, la commission n'a pas pu le calculer.
2. Le délai maximum de quinze (15) jours à observer entre l'ouverture des offres et l'établissement du rapport d'analyse est respecté (0, 1 ou 2 jours suivant le cas) pour tous les marchés de l'échantillon passés par appel d'offres, excepté le marché relatif aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO pour lequel le délai observé entre l'ouverture des plis et l'analyse est de trente (30) jours. Pour chacun des trois (3) marchés passés par cotation, l'analyse a eu lieu le même jour que l'ouverture.
3. Le délai minimum de quinze (15) jours suivant la notification provisoire à observer avant la signature du contrat est respecté pour les sept (7) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres. Ce délai est de :
 - 59 jours pour les 3^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon,
 - 49 jours, 51 jours, 77 jours, 86 jours et 54 jours respectivement pour les 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} marchés de l'échantillon.

Ces délais, bien que respectés, sont anormalement longs et peuvent avoir des impacts négatifs sur le délai de passation des marchés.

4. Le délai de notification du marché qui doit être de trois (3) jours suivant la date de son approbation par la tutelle est respecté pour les sept (7) marchés de l'échantillon passés par appel d'offres. En effet, il est de zéro (0) jour pour les 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon et de un (1) jour pour le 8^{ème} marché.

En ce qui concerne le marché relatif aux travaux de construction de trois classes avec bureau, magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C, le délai

de notification est de moins (-) 82 jours. Ce délai négatif s'explique par le fait que le marché a été approuvé le 22 Décembre 2014, soit 82 jours après sa notification le 01 Octobre 2014 alors qu'en principe, l'approbation précède la notification définitive.

5. La durée totale de passation des marchés depuis la date limite de dépôt des offres jusqu'à la notification définitive est de 45 jours pour les 3^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon, 58 jours pour les 4^{ème} et 5^{ème} marchés de l'échantillon, 60 jours pour le 6^{ème} marché, 123 jours pour le 8^{ème} marché et 69 jours pour le 9^{ème} marché. La durée requise de 90 jours à compter de la date limite de dépôt des offres n'est donc pas respectée pour le 8^{ème} marché de l'échantillon, à savoir celui relatif aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec. HIMO dans la commune de ZAGNA-NADO.
6. Aucune raison n'a été avancée pour justifier les cas de retard relevés. Il résulte de tout ce qui précède que la norme n'est pas intégralement respectée. Il convient par ailleurs de signaler que, outre les délais visés par la norme, la commission a également calculé le délai d'approbation par la tutelle. Elle a constaté que ce délai varie de quatre (4) jours à neuf (9) jours pour les marchés de l'échantillon passés par appel d'offres (9 jours pour les 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} marchés de l'échantillon, 7 jours pour le 8^{ème} marché et 4 jours pour le 9^{ème} marché). Le délai maximum de quinze (15) jours requis est donc observé.

Risques :

- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics
- Allongement du délai de passation des marchés publics
- Nullité du marché
- Retard dans le démarrage des travaux

Recommandation :

Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux délais des procédures.

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 :

Des informations fournies par la commune de Zagnanado, il ressort qu'en 2014 deux marchés ont été passés gré à gré. Il s'agit :

- du marché N°4M/001/ST/SAF/SG/CCPMP du 16 Mai 2014 relatif à l'avenant sur le marché de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado de montant 5 086 357 FCFA,
- du bon de commande N°35 du 23 Septembre 2014 relatif à l'achat de neuf tables d'ordinateurs au profit des services de la mairie de montant 408 870 FCFA.

Aucune des conditions énumérées dans la norme n'est remplie pour les deux cas qui viennent d'être évoqués. Il en résulte donc que la norme n'est pas respectée.

Risque :

- Non approbation de marchés par l'autorité de tutelle
- Nullité des marchés.

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, à ne recourir à la procédure de gré à gré qu'en cas d'autorisation préalable de la DNCMP.

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 :

La commission a vérifié le respect de cette norme à partir des trois marchés de l'échantillon passés par cotation et a constaté ce qui suit :

- Les avis de consultation sont disponibles. Toutefois, la commission n'a pas eu la preuve de leur publication par la presse ou par affichage.
- Toutes les demandes de cotation comportent les spécifications techniques de la commande, les obligations auxquelles sont sujettes les parties contractantes, les modalités d'exécution des prestations et les critères d'évaluation ainsi que la date limite et le.de dépôt de la cotation.
- Les trois marchés de l'échantillon passés par cotation (Cf. 1^{er}, 2^{ème} et 10^{ème} marchés du tableau 12) sont des marchés de travaux et par conséquent les demandes de cotation y afférentes sont appuyées de dossiers techniques.
- En l'absence d'un comité d'approvisionnement ou d'une sous commission d'analyse et comme le prouvent les PV d'ouverture, d'analyse et de jugement des offres relatifs à ces marchés, c'est la CCPMP qui a dépouillé et comparé les offres, vérifié la conformité de leurs spécifications techniques. Parmi les offres jugées par la CCPMP conformes pour l'essentiel, la moins disante a été retenue.
- L'adjudication n'est pas publiée par affichage, ni par voie de presse.

Il résulte donc de tout ce qui précède que les marchés en dessous du seuil de passation ont été passés selon la la procédure de la demande de cotation du décret N°2011-479. Les conditions mentionnées dans la norme ont été respectées à l'exception de la publication par voie de presse et/ou d'affichage de l'avis de consultation et du résultat de l'évaluation. La norme n'est donc pas respectée à 100%.

Risques :

- Non protection des intérêts de la commune
- Concentration des commandes au niveau de quelques prestataires

Recommandation :

Le Préfet devra instruire le Maire à veiller, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, au respect des dispositions du décret 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, notamment en ses articles 5 à 9 précisant les conditions dans lesquelles les marchés en dessous des seuils de passation doivent être passés.

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 :

Les contrats de marché des dix projets de réalisation de l'échantillon portent le cachet «Enregistrement Domaines et Timbres», c'est la preuve que ces marchés ont tous été soumis aux formalités d'enregistrement prévues par la réglementation en vigueur. Afin de s'assurer que ces formalités ont eu lieu avant tout commencement d'exécution, la commission a procédé pour chaque marché à la comparaison de la date d'enregistrement aux impôts avec la date de remise de site, la remise de site marquant le démarrage des travaux. Les résultats ci-après ont été obtenus :

1. Pour les quatre marchés qui suivent les dates d'enregistrement aux impôts sont antérieures à celles de remise de site.
 - Marché relatif à la réfection d'un module de trois salles de classes plus magasin plus bureau à l'EPP de ZONMON enregistré le 03 Juillet 2014 pour lequel la remise de site a eu lieu le 04 Juillet 2014.
 - Marché relatif aux travaux de construction d'un module de quatre boutiques au marché KPEDEPKO enregistré le 05 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014.
 - Marché relatif aux travaux de construction du reste de la clôture enregistré le 05 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014.
 - Marché relatif aux travaux de construction d'un château d'eau à la mairie de Zagnanado enregistré le 04 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 25 Juillet 2014.

Ces quatre marchés ont donc été soumis aux formalités d'enregistrement avant le démarrage des travaux y afférents. Il y a toutefois lieu de signaler en ce qui concerne les marchés relatifs à la construction de boutiques à KPEDEKPO et à la construction du reste de la clôture que les avances de démarrage ont été payées le 01 Septembre 2014, soit 4 jours avant l'enregistrement des marchés, ce qui n'est pas normal

2. Pour les six autres marchés qui suivent, les dates d'enregistrement aux Impôts sont postérieures à celles de remise de site. Il en résulte que la mise en exécution de ces marchés a commencé avant leur enregistrement :
- Marché relatif à l'ouverture de 2000 ml de voies dans la commune enregistré le 27 Juillet 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 04 Juillet 2014.
- Marché relatif aux travaux de construction de latrines institutionnelles (24) cabines au profit des établissements scolaires de la commune de Zagnanado enregistré le 26 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014.
- Marché relatif aux travaux de construction du bloc administratif enregistré le 23 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014.
- Marché relatif aux travaux de construction de latrines institutionnelles (26) cabines au profit des établissements scolaires de la commune de Zagnanado enregistré le 26 Septembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 11 Septembre 2014.
- Marché relatif aux travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO dans la commune de Zagnanado enregistré le 30 Juillet 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 28 Juillet 2014.
- Marché relatif aux travaux de construction d'un module de trois classes + bureau ; et équipement à l'EPP de DOGA/C enregistré le 26 Novembre 2014 et pour lequel la remise de site a eu lieu le 06 Octobre 2014.

Au total, la norme est respectée à 40%.

Risques :

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

Recommandations :

- Le Maire devra instruire le secrétariat de la PRMP pour que, dorénavant, soit insérée dans les lettres de notification définitive, une disposition rappelant aux titulaires des marchés l'obligation qui leur est faite de faire enregistrer ces marchés aux impôts avant tout démarrage de travaux.
- Le Maire devra instruire le C/SAF à l'effet de s'assurer avant tout mandatement de l'enregistrement du marché concerné.

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 d'imputation budgétaire (chapitre, article, etc.) »

Constat :

La commission a vérifié la régularité de la phase administrative d'exécution des dépenses à partir d'un échantillon constitué des dix huit (18) mandats ci-après issus de l'exécution des dix (10) marchés/contrats/bon de commande de l'échantillon d'audit :

N° D'ORDRE	REFERENCES DU MANDAT	OBJET DU MANDAT	MONTANT DU MANDAT
01	202 du 29/07/2014	Païement des travaux d'ouverture de 2 000ml de voies dans la Commune de Zagnanado sur FADeC non affecté.	11 050 000
02	183 du 18/07/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de réfection d'un module de trois classes plus magasin plus à l'EPP de Zonmon dans l'arrondissement de Zagnanado Centre, Commune de Zagnanado.	8 526 250
03	332 du 27/10/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction de vingt quatre (24) cabines de latrines institutionnelles au profit des établissements scolaires de la Commune de Zagnanado le fonds PPEA II 2014.	5 581 146
04	240 du 01/09/2014	Païement de l'avance de démarrage relatif aux travaux de construction d'un module de quatre boutiques au marché de kpédékpo, Commune de Zagnanado.	4 285 959
05	309 du 16/10/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction d'un module de quatre boutiques au	11 277 281

N° D'ORDRE	REFERENCES DU MANDAT	OBJET DU MANDAT	MONTANT DU MANDAT
		marché de Kpédékpo, Commune de Zagnanado sur le fonds PSDCC.	
06	377 du 29/12/2014	Païement du décompte N°2 relatif aux travaux de construction d'un module de quatre (04) boutiques au marché de kpédékpo, Commune de Zagnanado sur le fonds PSDCC.	4 795 063
07	239 du 29/08/2014	Païement des frais de l'avance de démarrage relatif aux travaux de construction du reste de la clôture de la Mairie de Zagnanado.	4 159 039
08	262 du 23/09/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction du reste de la clôture de la Mairie de Zagnanado sur FADeC non affecté.	9 525 605
09	308 du 16/10/2014	Païement du décompte N°2 relatif aux travaux de construction du reste de la clôture de la Mairie de Zagnanado sur FADeC non affecté.	3 938 311
10	351 du 20/11/2014	Païement du décompte N°3 relatif aux travaux de construction du reste de la clôture de la Mairie de Zagnanado sur FADeC non affecté.	2 132 478
11	266 du 24/09/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction d'un bloc administratif à la Mairie de Zagnanado sur FADeC non affecté.	16 815 000
12	314 du 24/10/2014	Païement du décompte N°2 relatif aux travaux de construction d'un bloc administratif à la Mairie de Zagnanado sur FADeC non affecté.	30 376 649
13	331 du 27/10/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction de vingt six (26) cabines de latrines institutionnelles au profit des établissements scolaires de la Commune de Zagnanado le fonds PPEA II 2014.	7 312 026
14	238 du 28/08/2014	Païement du décompte N°1 des travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) dans la Commune de Zagnanado par l'approche participative avec la méthode HIMO sur le FADeC 2014.	17 753 885
15	352 du 20/11/2014	Païement du décompte N°2 des travaux d'entretien courant des infrastructures de transport rural (ITR) dans la Commune de Zagnanado par l'approche participative avec la méthode HIMO sur le FADeC 2014	5 987 926
16	357 du 05/12/2014	Païement de l'avance de démarrage relatif aux travaux de construction d'un module de trois salles de classe plus bureau plus magasin et équipement à l'EPP de Doga/C .	3 639 100
17	401 du 31/12/2014	Païement du décompte relatif aux travaux de construction d'un module de trois salles de classes plus bureau plus magasin et équipement à l'EPP de Doga/C dans l'arrondissement de Zagnanado sur le FADeC.	6 107 715
18	201 du 25/07/2014	Païement du décompte N°1 relatif aux travaux de construction d'un château d'eau à la Mairie de Zagnanado sur le FADeC non affecté.	1 851 437
TOTAL :			155 114 870

A l'issue de cette vérification les observations ci-après ont été faites :

- Les liasses de pièces justificatives attenantes à ces mandats comportent toutes les pièces nécessaires visées par la norme et sont au complet, exception faite du cas du MP N°202 du 29 Décembre 2014

relatif au paiement des travaux d'ouverture de 2 000ml de voies dans la Commune de Zagnanado auquel n'est pas annexé le contrat en ce qui concerne le dossier disponible au niveau du C/SAF.

- Les contrats/marchés contenus dans les liasses de pièces justificatives sont tous signés et enregistrés au Service des Domaines et Impôts. Les quinze (15) attachements produits dans le cadre de l'exécution des travaux des réalisations de l'échantillon ont été visés par le Chef du Service Technique (C/ST) de la mairie et les six (6) PV de réception (définitive et provisoire) joints aux mandats des derniers paiements signés par lui. Ces PV sont également signés par le C/SAF.
- Toutes les dix huit (18) factures examinées dans le cadre de l'audit ont été certifiées et liquidées avec les mentions nécessaires au verso suivies de la date et de la signature du C/SAF en ce qui concerne la certification du service fait puis de la date et de la signature du Maire en ce qui concerne la liquidation. En outre toutes ces factures ont été enregistrées au secrétariat administratif et portent les numéros de leur enregistrement sauf la facture N°71/TRADIVEG/SAF/2014 du 23 Septembre 2014 annexée au MP N°262 du 23 Septembre 2014 .

Il découle de tout ce qui précède que, par rapport à la norme, la régularité dans la phase administrative d'exécution des dépenses est observée.

Mais au delà de cette norme, il est à noter que le RIB et l'attestation fiscale qui doivent être exigés avant tout mandatement au même titre que les pièces justificatives visées dans la norme ne le sont pas.

Risques :

- Paiements irréguliers
- Manque d'efficacité dans les contrôles de régularité et de légalité

Recommandation :

Le Maire devra instruire le C/SAF à l'effet d'exiger des prestataires le RIB et l'attestation fiscale avant tout mandatement.

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 :

La mairie n'a pas eu recours à un maître d'œuvre au cours de la gestion éconômée, mais elle a, suivant le contrat N°4M/028/C-ZDO/CPMP/CCMP/PRMP-SPRMP du 21 Août 2014, recruté un contrôleur indépendant pour les travaux de surveillance et contrôle des travaux de construction d'un module de quatre (4) boutiques au marché de KPEDEKPO. En se basant sur les informations produites par la commune, les travaux effectués au titre de l'année 2014 concernent notamment les travaux de réfection, les constructions de salles de classes et les constructions de boutiques. Il n'y a donc pas eu de travaux non standards en 2014. Les plans relatifs aux constructions de salles de classes sont des plans standards mis à la disposition de la commune par le MEMP alors que les plans des boutiques ont été élaborés par le service technique de la mairie.

Suivant les mentions portées sur les pages de garde des contrats, le contrôle et la supervision sont assurés par le Service Technique de la Mairie. La commission a eu la preuve de ce suivi à travers les fiches de contrôle et de suivi de chantier mises à sa disposition par marché. Il est à noter que ces fiches font le point des observations et recommandations faites avant la réception de certains corps d'état et sont signées par le C/ST et le représentant de l'entreprise qui exécute les travaux. Toutes les fiches ne portent pas de date. Pour celles qui en portent, les dates sont parfois antérieures à celles de remise de site. C'est le cas des travaux de construction du reste de la clôture (fiches de suivi et de contrôle en date des 02 et 26 Septembre 2014 alors que la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014), du bloc administratif de la mairie de ZAGNANADO (fiches de suivi et de contrôle en date des 12/06, 02/09, 27/09, 14/10, 22/12 et 31 Décembre 2014 alors que la remise de site a eu lieu le 12 Septembre 2014) et des travaux d'entretien courant des ITR par la méthode HIMO (fiche en date des 12/05 et 21 Juin 2014 alors que la date de remise de site est le 28 Juillet 2014).

En conclusion, il y a lieu de retenir que malgré les quelques insuffisances constatées, la norme est respectée.

Risque :

Mauvaise tenue des fiches de suivi et de contrôle de chantier.

Recommandation :

Le Maire devra instruire le C/ST à améliorer la tenue des fiches de suivi et de contrôle de chantier en y inscrivant les dates effectives de suivi et de contrôle desdits chantiers.

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 :

La commission a vérifié le respect de cette norme à partir de l'échantillon des dix marchés/contrats retenus. De cette vérification, il ressort que les délais contractuels ont été respectés pour les cinq marchés relatifs aux travaux ci-après, soit un taux de 50% :

- ouverture de 2000 ml de voies dans la commune de Zagnanado (0,8 mois de réalisation effective contre 2 mois de réalisation prévue) ;
- réfection d'un module de trois classes avec magasin et bureau à l'EPP de ZONMON (0,4 mois de réalisation effective contre 1 mois de réalisation prévue) ;
- construction d'un module de quatre boutiques au marché de KPEDEKPO (3,4 mois de réalisation effective contre 4 mois de réalisation prévue) ;
- construction du reste de la clôture de la mairie (2,1 mois de réalisation effective contre 4 mois de réalisation prévue) ;
- entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO dans la commune de Zagnanado (2,8 mois de réalisation effective contre 11 mois de réalisation prévue).

Sur les cinq autres marchés, quatre ont connu de retards considérables et les travaux y afférents ne sont, jusqu'au passage de la commission en août 2015, pas terminés. Les retards ont toutefois été calculés aux dates de visite des infrastructures concernées (Cf. Tableau ci-dessous). S'agissant du 5^{ème} marché, celui relatif à la construction d'un château d'eau à la mairie

de Zagnanado, en raison de la non disponibilité du PV de réception provisoire, son délai de réalisation n'a pu être calculé.

DESIGNATION DU MARCHÉ/CONTRAT	DELAI CONTRACTUEL (EN MOIS)	DELAI EFFECTIF DE REALISATION (EN MOIS)	RETARD EN NOMBRE DE JOURS	RETARD EN NOMBRE DE MOIS	OBSERVATIONS
Construction de latrines institutionnelles (24) cabines au profit des établissements scolaires de la commune	3	-	259	8,7	Les 259 jours représentent le retard à la date du 27/08/2015, date de visite des infrastructures par la commission. A la séance de restitution de l'audit le 18/09/2015, la commission a été informée, sans qu'aucun PV de réception provisoire ne soit mis à sa disposition, de ce que les cabines ont été réceptionnées deux semaines plus tôt.
Construction de latrines institutionnelles (26) cabines au profit des établissements scolaires de la commune	3	-	259	8,7	
Construction d'un module de trois classes avec bureau, magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C dans la commune de ZAGNANADO	4	-	202	6,8	Les 202 jours représentent le retard constaté le 27/08/2014, date de visite de l'infrastructure
Construction d'un bloc administratif à la mairie de ZAGNANADO (phase I)	6	-	172	5,8	Les 172 jours correspondent au retard constaté à la date du 31/08/2014, date de visite de l'infrastructure.

Aucune raison n'a été avancée au niveau de la commune pour justifier ces retards. Il convient toutefois de noter que c'est l'entreprise COGETRAP qui est titulaire des marchés relatifs à la construction de 26 cabines de latrines et à la construction du bloc administratif. Ces deux marchés lui ont été notifiés le même jour (29 Août 2014) pour des montants respectifs de

13 418 902 FCFA HT et 79 971 445 FCFA TTC. Les remises de site ont été effectuées respectivement les 11 et 12 Septembre 2014 et les durées d'exécution contractuelle sont de trois mois et six mois.

Les trois quarts (3/4) des retards constatés ont donné lieu à la mise en demeure des entreprises titulaires des marchés concernés. Il s'agit des entreprises ci-après

- COGETRAP SARL à qui il a été adressé, suite au retard constaté dans l'exécution des travaux de construction de 26 cabines de latrines au profit des établissements scolaires et des lieux publics de la commune et d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado, les lettres de mise en demeure N°4M/630/C-ZDO/SG/ST/SG-SA du 24 Novembre 2014 et N°4M/043/C-ZDO/SG/ST//SG-SA du 04 Février 2015.
- BATICO & FILS à qui il a été adressé, suite au retard constaté dans l'exécution des travaux de construction de 24 cabines de latrines au profit des établissements scolaires et lieux publics de la commune de Zagnanado, la lettre de mise en demeure N°4M/631/C-ZDO/SG/ST/SG-SA du 24 Novembre 2014.

Il est à souligner que les lettres de mise en demeure relatives au retard accusé dans l'exécution des travaux de construction de 24 et 26 cabines de latrines ont été suivies de deux autres correspondances (lettres N°4M/045/C-ZDO/SG/ST/SG-SA et 4M/044/C-ZDO/SG/ST/SG-SA du 06 Février 2015) par lesquelles le Maire a annoncé sa décision d'appliquer, pour compter du 1^{er} janvier 2015, les dispositions contractuelles relatives aux pénalités

En ce qui concerne le retard observé dans les travaux de construction d'un module de trois classes avec bureau, magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C dans la commune de Zagnanado, la commission n'a pas eu la preuve de l'envoi au titulaire du marché y relatif d'une lettre de mise en demeure.

Risques :

- Non respect des dispositions contractuelles
- Abandon de chantier
- Inefficiences
- Renchérissement du coût des ouvrages
- Aggravation de retard dans l'exécution des travaux.

Recommandation :

- Le Maire devra prendre les mesures prescrites par les articles 125 et 141 du code des marchés publics pour faire face aux retards

d'exécution des travaux quel que soient les bénéficiaires des marchés concernés.

- Le Maire devra instruire le chef du service technique à l'effet de lui produire périodiquement, tout au moins par quinzaine, le point du suivi des chantiers effectué.

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 :

A la lecture des informations contenues dans les tableaux fournies par la commune et relatives au niveau des engagements et à la répartition par mode de passation et type de marchés, il ressort ce qui suit :

- Aucun marché de l'échantillon retenu par la commission d'audit n'a fait l'objet d'un avenant ;
- un avenant a été pris en 2014 : il s'agit de l'avenant 4M/001/ST/SAF/SG/CCMP du 16 Mai 2014 relatif aux travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado.

En ce qui concerne la procédure d'adoption de cet avenant, c'est suite à la demande adressée le 18 Février 2014 par le titulaire du marché initial au Maire qu'une délégation, conduite par ce dernier en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, s'est rendue le 03 Mars 2014 sur le site abritant la construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado pour constater la pertinence de cette demande et donner son avis favorable à la prise de l'avenant. C'est suite à cela que le Conseil Communal a, par délibération n°4M/09/C-ZDO/SG/SA du 31 Mars 2014, autorisé le Maire à constituer un dossier d'avenant pour la réalisation des travaux de construction du bloc administratif de l'arrondissement de Zagnanado. Il y a lieu de noter que dans la constitution de ce dossier,

l'autorisation de la DNCMP n'a pas été demandée. L'avenant a donc été pris sans l'autorisation préalable de la DNMP et a été approuvé par l'Autorité de tutelle par l'arrêté n°4/274/PDZ-C/SG/STCCD du 22 Décembre 2014.

Par ailleurs, l'objet, de l'avenant tel qu'indiqué dans le contrat (Cf. Article 1) est ainsi intitulé «démolition de l'infrastructure existante et la réalisation des travaux confortatifs sur l'ouvrage en construction en raison d'une mise en service effective des bureaux dès leur achèvement »

L'avenant, de montant TTC 5 086 357 FCFA, représente exactement 20% du montant du marché initial (marché n°4M/021/ST/SAF/SG/CCPMP du 01 Octobre 2013) qui est de 25 431 786 FCFA TTC.

Du fait de la non soumission de la passation de l'avenant à l'autorisation de la DNCMP, la norme n'est pas respectée.

Risque :

Nullité de l'avenant au marché

Recommandations :

- Le Préfet devra, à l'occasion de l'approbation des avenants qui lui sont soumis, veiller à la conformité de la réglementation en vigueur en matière de prise d'avenant.
- Le Maire devra se conformer à la réglementation en vigueur en matière de prise d'avenant.

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 :

Le Receveur Percepteur informe le Maire de l'arrivée des fonds en lui envoyant, par bordereau, copie des BTR. De ce fait le C/SAF a copie des BTR et les a fournis appuyés de leurs bordereaux de transmission à la commission. A partir de ces BTR, la commission a vérifié la mise à jour du registre auxiliaire FADeC en recettes et a constaté la matérialisation, dans ce registre, de la disponibilité des ressources pour les engagements. La norme est donc respectée.

Mais au-delà de la vérification du respect de cette norme, la commission a également calculé et apprécié les délais effectifs de mise à disposition de la commune des BTR par rapport à leur date d'émission. Les résultats obtenus sont consignés dans le tableau qui suit

REFERENCES BTR	DATE D'EMISSION BTR	DATE D'EMISSION DES BORDEREAUX D'ENVOI DES BTR A LA COMMUNE	DATE DE RECEPTION DES BTR PAR LA COMMUNE (CACHET ARRIVEE)	DELAI DE MISE A DISPOSITION DE LA COMMUNE DES BTR	APPRECIATION
06/401	13/02/2014	13/02/2014	13/02/2014	0 jour	Délai acceptable
42/401	11/03/2014	20/03/2014	13/05/2014	63 jours	Délai hors norme
102/401	02/05/2014	14/05/2014	15/07/2014	74 jours	Délai hors norme
116/401	02/05/2014	12/05/2014	13/05/2014	11 jours	Délai acceptable
171/401	16/05/2014	28/05/2014	15/07/2014	60 jours	Délai hors norme
178/401	16/05/2014	28/05/2014	15/07/2014	60 jours	Délai hors norme
210/401	27/06/2014	30/06/2014	15/07/2014	18 jours	Délai hors norme
309/401	26/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	5 jours	Délai acceptable
365/401	31/12/2013	15/01/2014	13/05/2014	132 jours	Délai hors norme

Il ressort de ce tableau que ce n'est que pour deux (2) BTR sur neuf (9) que le délai maximum de quinze (15) jours prescrit au point 4.1 du manuel de procédures du FADeC est respecté. Le délai qui sépare la date de réception par la commune des BTR de la date d'élaboration par le RP des borde-

reaux d'envoi est anormalement long. Il impacte négativement le délai de mise à disposition de la commune des BTR et retarde par conséquent la mise à jour du registre auxiliaire FADeC.

Risques :

- Retard dans l'exécution du budget
- Faible taux de consommation des crédits
- Retard dans la réalisation des projets de développement de la commune

Recommandation :

- Le DGTCP devra instruire ses services compétents au respect du délai maximum de quinze (15) requis pour le transfert des ressources FADeC aux communes.
- Le DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances, notamment celui du Zou, des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives à la notification au RP des ressources transférées.
- Le RP devra transmettre à temps aux communes les copies des BTR

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 :

Pour s'assurer du respect de cette norme, la commission a procédé, à partir de l'échantillon des dix huit (18) mandats constitué au point 4.2.2 du présent rapport, aux calculs des délais d'exécution des dépenses puis à leur comparaison aux délais légaux. Les factures n'étant pas systématiquement enregistrées au secrétariat administratif, leurs dates de réception ont été assimilées à leurs dates d'établissement pour celles qui ne le sont pas. Les résultats consignés dans le tableau ci-après ont été obtenus à l'issue de la vérification

N° D'ORDRE	DESIGNATION DES OPERATIONS	DELAI MOYEN DE MANDATEMENT (Y COMPRIS TRANSMISSION AU RP)	DELAI MOYEN DE PAIEMENT COMPTABLE	DUREE MOYENNE TOTALE DES PAIEMENTS (ORDONNATEUR+COMPTABLE)
01	Travaux d'ouverture de 2000ml de voies dans la commune de Zagnanado	0,0	0,0	0,0
02	Travaux de réfection d'un module de trois classes plus magasin plus bureau à l'EPP de Zonmon	9,0	0,0	9,0
03	Travaux de construction de latrines institutionnelles (24) cabines au profit des Etablissements scolaires de la Commune de Zagnanado	6,0	0,0	6,0
04	Travaux de construction d'un module de quatre boutiques au marché de kpédékpo	2,3	2,3	4,7
05	Travaux de construction du reste de la clôture de la mairie de Zagnanado sur 285 ml	4,3	0,0	4,3
06	Travaux de construction d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado (phase 1)	3,0	0,0	3,0
07	Travaux de construction de latrines institutionnelles (26 cabines) au profit des établissements scolaires	6,0	0,0	6,0
08	Travaux d'entretien courant des ITR de la commune de Zagnanado	8,0	0,0	8,0
09	Travaux de construction d'un module de 3CI+M+B+ équipement à EPP Doga/c	4,5	0,0	4,5
10	Travaux de construction d'un château d'eau à la Mairie de Zagnanado	13,0	0,0	13,0
Délai moyen de mandatement de la commune (y compris délai de transmission au RP)		4,9		
Délai moyen de paiement comptable de la commune			0,4	
Durée moyenne totale des paiements (ordonnateur+comptable)				5,3

La durée légale des étapes de liquidation et de mandatement (délai de mandatement) fixée à une semaine est respectée à 70%, soit sept (7) cas sur dix (10). Les trois cas dans lesquels ce volet de la norme n'est pas respecté concernent : 1X

- les travaux de réfection d'un module de trois classes plus magasin plus bureau à l'EPP de Zonmon,
- les travaux d'entretien courant des ITR de la commune de Zagnanado,
- les travaux de construction d'un château d'eau à la Mairie de Zagnanado

avec des délais respectifs de 9 jours, 8 jours et 13 jours.

En ce qui concerne le paiement comptable, le délai règlementaire de onze (11) jours est respecté pour les dix marchés/contrats/bon de commande de l'échantillon. Quant à la durée totale de paiement, elle varie de zéro (0) jour à treize (13) jours.

Au total, la norme est respectée à 70% en ce qui concerne le délai de mandatement, 100% en ce qui concerne le délai de paiement comptable et la durée totale de paiement.

Risques :

- Plaintes et contentieux relatifs aux marchés publics
- Ralentissement de l'évolution des travaux par les entrepreneurs en raison des difficultés financières éventuelles
- retard dans l'exécution des travaux
- renchérissement du prix des ouvrages.

Recommandation :

Le Maire devra instruire le C/SAF en vue du respect scrupuleux d'une semaine en ce qui concerne le délai de liquidation et de mandatement.

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 :

Il est tenu au niveau de l'ordonnateur un registre des mandats intitulé « Journal des Dépenses » Ce registre est côté et paraphé du 1^{er} au 178^{ème} feuillet. Il est ouvert le 02 janvier 2013 et comporte des fiches issues du logiciel GBCO tirées mensuellement intitulées «Journal des dépenses (mandats émis) » et collées sur chaque feuillet dudit registre Ce registre est tenu à jour puisque la dernière fiche qui y est collée est celle du mois de juillet 2015.

Il est également tenu deux livres journaux FADeC dont l'un enregistre les mandats émis sur FADeC et l'autre, les dépenses engagés sur FADeC. Chacun de ces registres est côté et paraphé du 1^{er} au 200^{ème} feuillet. Ces registres ne sont pas à jour puisqu'au passage de la commission en août 2015, aucune opération de 2015 n'y est passée. Les deux registres ont, cependant, été arrêtés au 31 Décembre 2014 à la somme de 315 885 729 FCFA. Il y a lieu de noter que cette somme ne correspond pourtant pas au niveau de mandatement de la commune qui est de 317 848 014 FCFA au

31 Décembre 2014. Il en résulte une différence de 1 962 285 FCFA qui représente le montant total de trois mandats émis et transmis au RP, mais non payés. Il s'agit des mandats ci-après :

- MP N°233 du 20 Août 2014 d'un montant de 172 285 FCFA relatif au paiement des frais d'abonnement en électricité pour les bureaux de l'arrondissement de Banamè, commune de Zagnanado ; suivant les informations reçues, ce mandat a été rejeté parce émis au nom du Chef de l'arrondissement de Banamè et non au nom de la société d'électricité ;
- MP N°311 du 17 Octobre 2014 de montant 1 300 000 FCFA relatif au paiement des frais de réalisation de 60 tables et chaises enfants, 2 tables maître, 1 bureau directeur, 4 chaises ordinateur et une chaise directeur au profit de l'école maternelle d'Agonlin-Houégbo ;
- MP N°424 du 31 Décembre 2014 de montant 490 000 FCFA relatif au paiement des frais de suivi et contrôle de la construction d'un module de 4 boutiques au marché de Kpédèkpo dans la commune de Zagnanado.

Suivant les informations reçues au niveau de la commune, le 1^{er} mandat a été rejeté parce que émis au nom du Chef de l'arrondissement de Banamè et non au nom de la société d'électricité ; quant aux deux autres mandats, ils ont été rejetés parce que les contrats qui les accompagnent ne sont pas enregistrés aux impôts. Ces mandats n'ont par ailleurs pas fait l'objet de rejet formel du RP. Ce dernier n'a pu être auditionné parce que déjà muté du poste. Des trois rejets, seul celui relatif au MP N°424 a été satisfait, et ceci, en 2015.

La commission a noté, par ailleurs, qu'aucun registre du patrimoine n'est tenu.

Risques :

- Mauvaise gestion du patrimoine
- Engagement de dépenses supérieures aux crédits disponibles.

Recommandation :

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

- tenir à jour les registres auxiliaires FADeC (registres FADeC des engagements et des mandatements) ;
- tenir le registre d'inventaire du patrimoine.

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 :

Aucune comptabilité matière n'a été tenue en 2014.

Par contre, il est à signaler la mise en place progressive d'une comptabilité matière suite à la prise de l'arrêté n°4M/050/C-ZDO/SG/SAF-DMP/SA du 01 Décembre 2014. portant création d'une commission ad'hoc pour le recensement et le dénombrement des matériels, mobiliers et équipements. Ainsi il a été déjà procédé au recensement des matériels, mobilier et autres au niveau de la Mairie ainsi qu'à l'attribution des numéros d'immatriculation. Il reste l'inscription des numéros sur les immobilisations. Il est prévu que le même travail se fasse au niveau des six arrondissements que compte la commune. Deux catégories de registres ont été acquises pour la tenue de cette comptabilité matière à savoir le livre journal des matières ainsi que les registres d'inventaire spécialisés (registre patrimoine mobilier, registre patrimoine équipements marchands, registre patrimoine terrains et domaines public et registre patrimoine bâtiments). La commission a pu constater l'existence physique de ces registres qui, à cette étape de la mise en place, n'ont encore connu aucun enregistrement. Le chef de la division de la gestion du matériel et du patrimoine, nommé par note de service n°4M/458/C-ZDO/SG-SA du 10 Septembre 2014 est chargé de la tenue de la comptabilité matières.

Risque :

- Absence de traçabilité dans la gestion des fournitures et biens meubles et immeubles
- Déperdition des fournitures et non maîtrise de stock de matières.

Recommandations :

- Le Maire devra instruire le Président de la commission ad'hoc chargé du recensement et du dénombrement des matériels, mobiliers et équipements de la commune à accélérer le processus de mise en place de la comptabilité matières.
- Le Maire devra instruire le C/SAF aux fins de la tenue au niveau de la commune d'une comptabilité matières.

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 :

La commission n'a pas eu la preuve qu'il est constitué pour les archives ainsi qu'auprès du secrétariat de la PRMP un dossier par opération comprenant les dossiers de passation de marchés, les correspondances, les factures et toutes autres pièces liées à l'exécution du projet. Par contre, elle a constaté que chaque service impliqué dans une opération fait à son niveau, un pré archivage des pièces constitutives du dossier qui le concernent. Le 1^{er} volet de la norme n'est donc pas respecté.

En ce qui concerne le 2^{ème} volet de la norme, à savoir la disponibilité aux archives de la copie des documents budgétaires et comptables (registres, budget, compte administratif) au titre de chaque exercice budgétaire, il n'est également pas respecté. En effet, comme déjà signalé au point 3.7 du présent rapport, il n'existe pas un service d'information et de documentation à la mairie de Zagnanado, mais plutôt une cellule des archives. Les documents budgétaires et comptables ne sont pas disponibles à cette cellule.

Le logiciel GBCO utilisé par le C/SAF est fonctionnel et lui permet de conserver certaines données.

Risques :

- Impossibilité de préservation et de conservation de l'information
- Difficultés d'accès aux informations relatives à la gestion comptable et budgétaire.

Recommandation :

Le Maire devra instruire ses services techniques compétents aux fins de rendre effectif l'archivage des documents comptables et de gestion budgétaire.

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 :

Les situations périodiques et les états de synthèse sur l'exécution du FADeC tel que décrits dans le premier volet de la norme ne sont pas produits pour être transmis. De même, aucun autre point des opérations financées sur FADeC n'est transmis au SP CONAFIL. Par contre, des situations d'exécution trimestrielles du budget sont produites, mais la commission n'a pas eu la preuve de leur transmission à l'autorité de tutelle, ni au SP CONAFIL.

Le point d'exécution des projets inscrits au budget à transmettre à l'autorité de tutelle les 31 mai et 30 novembre ne sont pas élaborés pour être transmis. C'est uniquement à la demande de la Direction départementale du Plan que ce point est élaboré, mais il ne fait pas l'objet d'une transmission au Préfet.

Au total, aucun volet de la norme n'est respecté.

Risques :

- Difficultés pour le SP de la CONAFIL à produire l'état d'exécution des transferts
- Difficultés pour le SP de la CONAFIL à respecter les engagements vis-à-vis des contributeurs du FADeC, dont notamment les PTF
- Réduction des abondements au dispositif
- Mauvaise programmation des projets.

Recommandations :

- Le Maire devra produire et transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point des opérations financées sur FADeC.

- Le Préfet devra veiller à la production par le Maire des situations périodiques sur l'exécution des projets inscrits au budget de la commune et des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le RP ainsi que leur transmission respectivement à l'autorité de tutelle et au SP CONAFIL conformément aux textes législatifs réglementaires rappelés dans la norme.

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 :

Les ressources transférées à la commune ne sont pas notifiées au RP par le Receveur des Finances (RF). Toutefois, le RP en est informé par coup de téléphone du Receveur des Finances, ce qui lui permet d'aller chercher les BTR y afférents à la Recette des Finances, de prendre connaissance des montants transférés et de les retracer dans ses registres. Tous les BTR reçus au titre de la gestion 2014 en ce qui concerne les investissements ont été mis à la disposition de la commission.

Par ailleurs, n'étant pas informé des montants de ressources annoncés en début de gestion, le RP n'a pu signaler des écarts entre ces montants et ceux transférés.

Les informations contenues dans les BTR, notamment les montants et les numéros sont retracées dans un registre passe partout qui tient lieu de registre FADeC. Toutefois, les dates inscrites ne correspondent pas systématiquement à celles que portent les BTR

Il résulte de tout ce qui précède que la norme n'est pas intégralement respectée.

Par ailleurs, en raison de la non notification des ressources au RP et de la non apposition au niveau de la recette perception du cachet "arrivée" sur les BTR, la commission n'a pas pu calculer le délai de transmission des BTR au RP par le RF. Toutefois, elle a calculé et apprécié le délai qui sépare la date d'élaboration des BTR de celle des lettres de notification au Maire. Ainsi, les résultats ci-après ont été obtenus :

N° BTR	DATE D'ELABORATION DU BTR (DATE SUR BTR)	DATE DE NOTIFICATION DU BTR AU MAIRE	DELAI QUI SEPRE LA DATE D'ELABORATION DU BTR DE CELLE DE LA LETTRE DE NOTIFICATION AU MAIRE	APPRECIATION
06/401	13/02/2014	13/02/2014	0 jour	Délai acceptable
42/401	11/03/2014	20/03/2014	9 jours	Délai long
102/401	02/05/2014	14/05/2014	12 jours	Délai long
116/401	02/05/2014	12/05/2014	10 jours	Délai long
171/401	16/05/2014	28/05/2014	12 jours	Délai long
178/401	16/05/2014	28/05/2014	12 jours	Délai long
210/401	27/06/2014	30/06/2014	3 jours	Délai acceptable
309/401	26/12/2014	31/12/2014	5 jours	Délai acceptable
365/401	31/12/2013	15/01/2014	15 jours	Délai long

Il ressort de ce tableau que le délai qui court à compter de l'élaboration des BTR jusqu'à l'élaboration de la lettre de leur notification au Maire varie de zéro (0) jour à quinze (15) jours. Au regard du délai maximum de 15 jours prescrit au point 4.1 du manuel de procédures du FADeC pour le transfert des fonds aux communes et donc pour la mise à disposition de la commune des BTR, les délais calculés, hormis les seuls cas des BTR 06, 210 et 309, les délais sont longs surtout que ceux-ci n'ont pas tenu compte du délai de transmission des BTR appuyés des lettres de notification à la commune.

Risques :

- Retard dans l'exécution du budget
- Faible taux de consommation des crédits
- Retard dans la réalisation des projets de développement de la commune

Recommandations :

- Le DGTCP devra instruire ses services compétents au respect du délai maximum de quinze (15) requis pour le transfert des ressources FADeC aux communes.
- Le DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances, notamment celui du Zou, des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives à la notification au RP des ressources transférées.
- Le RP devra veiller à ce que soit apposé systématiquement sur chaque BTR, dès sa réception à la recette perception, le cachet « courrier arrivé ».

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 :

Comme l'attestent les différents bordereaux d'envoi des BTR fournis à la commission par le C/SAF de la Mairie, le Receveur Percepteur informe par écrit le Maire de la disponibilité des ressources en lui produisant copie des BTR qu'il lui transmet par bordereau. La norme est donc respectée.

Il convient par ailleurs, de souligner qu'il n'a pas été possible à la commission de calculer et par conséquent d'apprécier les délais de transmission par le RP des BTR à la commune en raison de la non apposition du cachet «courrier arrivé » sur les BTR dès leur réception à la recette perception.

Risque :

Difficultés à cerner les délais de transmission par le RP des BTR à la commune

Recommandation :

Le RP devra veiller à ce que soit apposé systématiquement sur chaque BTR, dès sa réception à la recette perception, le cachet «courrier arrivé ».

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 :

Pour les ressources FADeC non affecté investissement, la situation se présente comme suit (Cf. Tableau ci-dessous) par rapport d'une part aux

dates limites de versement (mandatement) par l'ordonnateur et d'autre part aux dates limites de mise en place des fonds au niveau du RP.

DESIGNATION	DATE DE VERSEMENT (MANDATEMENT) PAR L'ORDONNATEUR			DATE DE MISE EN PLACE DES FONDS AU NIVEAU DU RP		
	DATE LIMITE	DATE EFFECTIVE	RETARD	DATE LIMITE	DATE EFFECTIVE	RETARD
1 ^{ère} tranche	28/02/2014	11/03/2014	11 jours	15/03/2014	20/03/2014	5 jours
2 ^{ème} tranche	31/05/2014	27/06/2014	27 jours	15/06/2014	30/06/2014	15 jours
3 ^{ème} tranche	30/09/2014	26/12/2014	87 jours	15/10/2014	31/12/2014	77 jours

De l'examen du tableau ci-dessus, il ressort des retards respectifs de 11 jours, 27 jours et 87 jours dans le versement (mandatement) par l'ordonnateur des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} tranches de FADeC non affecté investissement. De même, des retards de 5 jours et 15 jours et 77 jours sont observés dans la mise en place au niveau du RP des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} tranches.

Malgré ces retards, le délai de 15 jours entre le mandatement par l'ordonnateur et la mise en place des ressources au niveau du RP est respecté. En effet, ce délai est de 9 jours pour la 1^{ère} tranche, 3 jours pour la 2^{ème} et 5 jours pour la 3^{ème} tranche.

Les transferts affectés des ministères sectoriels ont été faits en :

- deux tranches en ce qui concerne le MEMP et par BTR N°116 du 02 Mai 2014 et 171 du 16 Mai 2014 ;
- une seule tranche en ce qui concerne le MEMPEDER et par BTR N°102 du 02 Mai 2014 ;
- une seule tranche en ce qui concerne le MS et par BTR N°178 du 16 Mai 2014.

Il apparaît clairement que la date limite de mise à disposition de ces BTR, surtout les deux derniers, est largement dépassé.

Au total, la norme énoncée n'est pas respectée.

Risques :

- Faible consommation des crédits
- Retard dans l'exécution du budget
- Retard dans la mise en œuvre des projets de développement de la commune

Recommandations :

- La CONAFIL et les ministères sectoriels devront prendre les dispositions nécessaires afin que les ressources du FADeC soient transférées à temps aux communes.
- Le DGTCP devra veiller au respect des délais de mise à disposition des RP des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC.
- Le SP CONAFIL devra suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte FADeC.

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 :

Il existe un registre passe partout qui n'est ni ouvert, ni côté, ni paraphé et qui tient lieu de registre auxiliaire FADeC. Toutes les opérations effectuées sur FADeC y figurent. A cela, s'ajoute le registre PSDCC qui prend en compte les opérations effectuées sur FADeC PSDCC. Ces deux registres sont tenus à jour. La norme est donc respectée. Il y a toutefois lieu de noter que la contexture du registre FADeC n'est pas conforme à celle recommandée par le manuel de procédures.

Risque :

Faiblesse du contrôle interne.

Recommandation :

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

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 :

Les mandats sont transmis au RP par bordereau. Les bordereaux relatifs à l'échantillon des dix huit (18) mandats contrôlés portent tous le cachet « Courrier arrivé » de la recette perception.

En ce qui concerne les contrôles effectués par le RP, ils portent sur la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation des dépenses, la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la régularité des pièces justificatives. L'apposition sur les mandats des cachets de contrôle « Vu, bon à payer » et « Vu, sans opposition » prouve que, pour le RP d'alors, les contrôles effectués sont satisfaisants. Du point de vue de la commission, des irrégularités et insuffisances subsistent et portent, notamment, sur la complétude de certains dossiers de paiement, mais également sur certains montants de TVA prélevés.

1. En ce qui concerne la complétude des dossiers, il y a lieu de noter :

- l'inexistence du Relevé d'Identité Bancaire (RIB) du prestataire dans la liasse de pièces justificatives accompagnant les mandats ci-après alors que les paiements concernés ont été faits par virement :
 - MP N°314 du 24 Octobre 2014 de montant 30 376 649 FCFA relatif au paiement du décompte N°2 afférent aux travaux de construction d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado ; la commission a pu constater au niveau du paiement du 1^{er} décompte (Cf MPN°266) que le RIB a été fourni. Il convient, cependant, de signaler que la production du RIB au paiement du 1^{er} décompte ne devrait pas dispenser de celle d'une autre copie du RIB pour ce 2^{ème} paiement étant donné que chaque mandat doit être accompagné de toutes les pièces justificatives nécessaires quel que soit le nombre de paiements à effectuer pour le projet de réalisation concerné.

- MP N°238 du 28 Août 2014 de montant 17 753 885 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux d'entretien courant des ITR dans la commune par l'approche participative avec la méthode HIMO,
 - MP N°352 du 20 Avril 2014 de montant 5 987 926 FCFA relatif au paiement du décompte N°2 des travaux d'entretien courant des ITR dans la commune par l'approche participative avec la méthode HIMO,
 - MP N°357 du 05 Décembre 2014 de montant 3 639 100 FCFA relatif au paiement de l'avance de démarrage afférent aux travaux de construction d'un module de 3 salles de classes avec bureau plus magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C,
 - MP N°401 du 31 Décembre 2014 de montant 6 107 715 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de construction d'un module de 3 salles de classes avec bureau plus magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C,
 - MP N°201 du 25 Juillet 2014 de montant 1 851 437 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de construction d'un château d'eau à la mairie de Zagnanado.
- l'inexistence d'attestation fiscale dans certains dossiers de paiement. C'est le cas des dossiers accompagnant les mandats ci-après :
- MP N°202 du 29 Juillet 2014 de montant 11 050 000 FCFA relatif au paiement des frais des travaux d'ouverture de 2 000 ml de voies dans la commune de Zagnanado,
 - MP N°183 du 18 Juillet 2014 de montant 8 526 250 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de réfection d'un module de 3 classes avec magasin plus bureau à l'EPP de ZON-MON,
 - MP N°332 du 27 Octobre 2014 de montant 5 581 146 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de construction de 24 cabines de latrines institutionnelles au profit des établissements scolaires de la commune de Zagnanado,
 - MP N°331 du 27 Octobre 2014 de montant 7 312 026 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de construction de 26 cabines de latrines institutionnelles au profit des établissements scolaires de la commune de Zagnanado,
 - MP N°239 du 29 Août 2014 de montant 4 159 039 FCFA relatif au paiement des frais de l'avance de démarrage des travaux de construction du reste de la clôture de la mairie de Zagnanado,

- MP N°266 du 24 Septembre 2014 de montant 16 815 000 FCFA relatif au paiement du décompte N°1 des travaux de construction d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado.

A ces mandats, s'ajoutent les MP N°238 du 28 Août 2014 et N°357 du 05 Décembre 2014 précédemment cités au titre des mandats non appuyés de RIB.

Pour tous ces paiements, la commission a dû se référer aux offres des prestataires pour s'assurer de l'existence d'une attestation fiscale. Elle a toutefois constaté en accomplissant cette diligence que dans certains cas, les attestations n'étaient plus valides à la date des paiements.

2. En ce qui concerne les montants de TVA prélevés, la taxe retenue pour tous ces paiements correspond à 40% de la TVA facturée alors que certaines attestations fiscales ne sont pas valides à la date du paiement. Il en est de même du paiement du MP N°314 du 24 Octobre 2014 pour lequel l'attestation existant dans le dossier y relatif est valide jusqu'au 03 Septembre 2014 alors que le mandat a été payé le 27 Octobre 2014. En ayant procédé de la sorte, le comptable d'alors a enfreint les dispositions de l'arrêté N°044/MDCB-MDEF/MDCB/DC/SGM/DGID du 24 Janvier 2007. Ainsi, les trois cas figurant dans le tableau ci-après ont été relevés :

REFERENCES MP	MONTANT DU MP	MONTANT TVA PRELEVE ET MONTANT NET PAYE		MONTANT TVA QUI AU- RAIT DU ETRE PRELEVE ET MONTANT NET QUI AURAIT DU ETRE PAYE		MONTANT DU PAIE- MENT IRREGULIER
		40% TVA	NET PAYE	100% TVA	NET A PAYER	
183 adu 18/07/2014	8 526 250	520 245	8 006 005	1 300 614	7 225 636	780 369
266 du 24/09/2014	16 815 000	1 026 000	15 789 000	2 565 000	14 250 000	1 539 000
314 du 24/10/2014	30 376 649	1 853 490	28 523 159	4 633 727	25 742 922	2 780 237
TOTAL						5 099 606

Il est à signaler que pour les MP N°183 et 266, les attestations fiscales qui figurent dans les offres des entreprises prestataires sont valables jusqu'au 30 Juin 2014 alors que les paiements ont eu lieu le 24/07/2014 en ce qui concerne le 1^{er} mandat et le 26 Septembre 2014 pour le 2^{ème} mandat.

De l'examen de ce tableau, il ressort des paiements indus d'un montant total de 5 099 606 FCFA. Ces paiements indus auraient dû être évités s'il était exigé avant tout mandatement l'attestation fiscale et si les contrôles préalables au paiement étaient bien faits.

En ce qui concerne les rejets de mandats, la commission n'a pas eu la preuve que des dossiers de l'échantillon ont fait l'objet de rejet. Par contre, trois mandats rejetés en 2014 et ne faisant pas partie de l'échantillon n'ont, jusqu'à fin décembre 2014, pas satisfait aux motifs des rejets. Comme déjà signalé au point 5.1.3 du présent rapport, au passage de la commission en août 2015, un seul rejet a été satisfait. Il y a lieu également de noter que ces rejets n'ont pas été notifiés par écrit.

La durée moyenne de paiement (paiement comptable) pour les dossiers de l'échantillon est de 0,4 jour alors que la durée moyenne totale de paiement (ordonnateur+comptable) est de 5,3 jours.

Risques :

- Paiements irréguliers
- Paiements indus
- Inefficacité des contrôles de légalité et de régularité
- Déperdition de ressources financière au détriment de l'Etat

Recommandations :

- Le Maire devra instruire le C/SAF à veiller à ce que toutes les pièces nécessaires au paiement, notamment le RIB et l'attestation fiscale, accompagnent les mandats.
- Le DGTCP devra inviter les RP à améliorer la qualité de leurs contrôles
- Le RP devra, dorénavant, notifier systématiquement tous les rejets de mandat au Maire

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 :

La commission a calculé le délai moyen de paiement du comptable par dossier de l'échantillon (Cf. Tableau de calcul au point 5.1.2 intitulé « Délais d'exécution des dépenses ») et a constaté que ce délai varie de zéro (0) à 2,3 jours. Le délai moyen de paiement du comptable au niveau de la commune est de 0,4 jours. Le délai maximum de onze (11) jours prévu pour le règlement des dépenses communales est donc respecté.

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 est manuel et électronique. En ce qui concerne l'archivage électronique, des mesures de protection et de sécurité suffisantes sont prises. S'agissant de l'archivage manuel, les dossiers sont classés par opération dans des armoires.

Le logiciel utilisé pour l'archivage des informations financières est W Money. Ce logiciel est bien fonctionnel.

La norme est donc respectée

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

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

La norme n'est donc pas respectée.

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

Risques :

- Forte probabilité de survenance/survivance d'erreurs, d'informations techniques et financière peu fiables

- Faiblesse du contrôle interne

Recommandations :

- Le Maire devra transmettre au RP, pour contresignature, le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC.
- Le Maire devra transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point des opérations financées sur FADeC.

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 :

Sur la base des informations recueillies, la commission n'a identifié aucune infrastructure réceptionnée provisoirement et non rendue fonctionnelle sur une durée d'un an.

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 :

Dans la commune de Zagnanado, le contrôle et la supervision sont assurés par le Service Technique de la Mairie. Ce service a pu produire à la commission des fiches de suivi et de contrôle concernant les dix marchés de l'échantillon.

Certaines de ces fiches de contrôle et de suivi de chantier sont fantaisistes dans la mesure où les dates de leur élaboration sont antérieures à celles des remises de site. Comme déjà signalé au point 4.2.3 du présent rapport, ces cas concernent la construction du reste de la clôture de la Mairie de Zagnanado, la construction d'un bloc administratif à la Mairie de Zagnanado (phase 1) et les travaux d'entretien courant des ITR par l'approche participative avec la méthode HIMO dans la commune.

Suivant les mentions qui y sont portées, les fiches de suivi et de contrôle sont élaborées pour matérialiser la préparation de la réception de certains corps d'état. En dehors des contrôles qui se font donc dans ce cadre, la commission n'a pas eu la preuve d'un contrôle permanent ou périodique

des travaux. Les grands retards observés dans l'exécution de certains travaux, notamment les travaux de construction de latrines institutionnelles, d'un bloc administratif à la mairie de Zagnanado et d'un module de trois classes avec bureau, magasin et équipement à l'EPP de DOGA/C (Cf. Point 4.2.4 du présent rapport) sont révélateurs de l'absence ou du manque de suivi périodique des travaux.

Risques :

- Faible qualité des ouvrages réalisés ;
- Non protection des intérêts de la commune
- Inexistence de rapport de suivi et de contrôle de chantier

Recommandation :

- Le Maire devra instruire le C/ST pour élaborer systématiquement les rapports de suivi et de contrôle de tous les chantiers qu'il supervise avec beaucoup plus de sincérité afin de garantir la qualité des ouvrages réalisés.
- Le C/ST devra périodiquement rendre compte, par écrit au Maire des observations issues de ses contrôles.

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 :

Les dix réalisations de travaux de l'échantillon retenu pour l'audit ont fait l'objet de visite.

Cette visite appelle les observations ci-après :

1. La construction d'un bloc administratif à la Mairie (phase 1)

Il s'agit d'un chantier inachevé mais sur lequel sont faits les constats suivants :

- Gros œuvres réalisés pour le rez de chaussée;
- dalle non coulée pour l'étage, ourdis partiellement posés;
- pas de présence humaine sur le chantier depuis six mois à la période de passage de la commission;
- chantier entouré d'herbe.

2. La construction d'un château d'eau à la Mairie de Zagnanado

Cette infrastructure réceptionnée provisoirement est déjà mis en service. La visite a fait constater que :

- la boîte divisionnaire est fixée à la connexion au réseau électrique avec des fils de fer en lieu et place de vis. De même, des fils électriques apparents non protégés sont pendants à cette boîte ;
- Le site d'implantation du château d'eau est mal entretenu parce que entouré d'herbes.

Ces constats ne constituent pas en réalité des malfaçons mais les états des réalisations concernées méritent qu'ils soient soulignés.

Risque :

Menaces sur le patrimoine.

Recommandation :

Le Maire devra prendre des dispositions urgentes pour éviter que la construction d'un bloc administratif à la Mairie (phase 1) tombe dans l'abandon.

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 :

Tous les ouvrages visités portent des marques qui facilitent leur identification.

Cependant, les écriteaux d'identification des constructions réalisées sur financement des Ministères sectoriels notamment FADeC-PSDCC et FADeC-PPEA II ne portent pas la source de financement FADeC.

Risques :

Non identification des réalisations financées sur FADeC

Recommandations :

Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de faire précéder systématiquement sur les écriteaux des ouvrages sous financement PSDCC et des Ministères sectoriels la mention FADeC

7 OPINIONS DES AUDITEURS

7.1 COHERENCE DANS LA PLANIFICATION ET LA REALISATION

Opinion :

Après l'analyse des documents de planification et budgétaire de la commune, la commission certifie avec la réserve ci-après formulée :

- 23% des réalisations ne sont inscrites dans aucun document de planification ;
- les réalisations effectuées au titre de l'année 2014 sont prises en compte dans le budget le PAI ou le PDC.

7.2 EXAMEN DES ETATS FINANCIERS

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

Opinion :

Les points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresignés par le Receveur Percepteur et qui devraient donner l'assurance de la cohérence entre les informations du C/SAF et du RP ne sont pas produits. A l'analyse des informations au niveau du C/SAF et du RP, il n'y a pas une cohérence et une concordance entre lesdites informations. Les travaux de la commission n'ont pas abouti à la réconciliation des soldes. Ils ont permis, néanmoins, de réduire l'écart initial de 194 461 966 FCFA constaté dans les reports des crédits de 2013 sur 2014 au niveau du C/SAF et du RP à un montant de 91 167 287 FCFA.

7.2.2 Examen du tableau des ressources et emplois

Opinion :

En raison de la non réconciliation des soldes du RP et du C/SAF, la commission ne peut donner l'assurance que le tableau N°2 présente la situation réelle des ressources et des emplois

7.3 --GOUVERNANCE ET EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE

Opinion :

Bonnes pratiques et normes respectées :

- Tous les organes communaux de passation des marchés publics sont créés et fonctionnent au regard des tâches qu'ils exécutent ;

- Les délibérations des sessions et les autres documents de gestion sont adressés par écrit à l'autorité de tutelle ;
- Les documents indiqués sont affichés au tableau d'affichage ;
- La mise en œuvre du PAI a été évaluée en fin d'exercice ;

Défaillances constatées :

- Les quatre sessions ordinaires obligatoires ont été organisées mais la 3^{ème} a été tenue au-delà du délai légal, précisément avec un mois de retard.
- Les trois commissions permanentes obligatoires ne sont pas formellement créées par arrêté communal mais plutôt par délibération du conseil communal. Aucune d'elle n'a été fonctionnelle en 2014 ;
- Le Maire a rédigé et présenté aux conseillers communaux, un seul rapport d'activités sur les quatre de l'année. Ce rapport ne contient pas les éléments essentiels sur lesquels il devrait porter tels que le compte rendu de la mise en œuvre tâches issues des sessions précédentes du conseil communal.
- Le Maire a organisé au titre de 2014, un simulacre de reddition publique de compte qui peut se traduire par une formalité à remplir obligatoirement ;
- Le collectif budgétaire et le compte administratif, gestion 2014 ont été adoptés par le Conseil Communal avec un retard de un mois pour le 1^{er} et de deux mois pour le second
- La coordination du service financier de la commune par le Secrétaire Général n'est pas effective et les réunions techniques et périodiques du SG avec les chefs de services ne portent pas sur la planification des activités et le suivi de leur mise en œuvre ;
- Aucune des trois commissions permanentes n'a été fonctionnelle en 2014.
- Les documents essentiels de gestion actualisés de la commune ne sont pas tous disponibles à la salle des archives et de la documentation pour la consultation du public.
- Les réunions de municipalité ne sont pas régulièrement tenues (7 rapports disponibles sur 12) ;
- Le registre administratif n'est pas encore ouvert.

Il ressort des constats ci-dessus que le système de gouvernance et de contrôle interne à la mairie de Zagnanado est d'une efficacité assez faible.

7.4 PASSATION ET EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS

7.4.1 Passation des marchés publics

Opinion :

Les dispositions de la loi N°2009-02 du 07 août 2009 du code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ne sont respectées qu'à 48%. Les irrégularités, violations et insuffisances constatées sont de nature à enfreindre les principes qui doivent régir toute commande publique à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Tableau 13 : 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
DANS LA PHASE DE PLANIFICATION DES MARCHES				
Travaux d'ouverture de 2000ml de voies	Contrat N°4M/006/C-ZDO/CCPMP/CCM P/ST/SG/SAF du 30/06/2014	11 050 000	Violation de l'obligation d'inscrire les marchés dans les plans prévisionnels ou révisés (article 20 du CMPDSP)	
Travaux de construction de latrines institutionnelles (24 cabines) au profit des établissements scolaires	Contrat N°4M/014/C-ZDO/CPMP/CCMP/PRMP- SPRMP du 19/09/2014	11 431 098		
Travaux de construction de latrines institutionnelles (26 cabines) au profit des établissements scolaires	Contrat N°4M/010/C-ZDO/CPMP/CCPM P/PRMP/-SPRMP du 19/09/2014	13 418 902		
Travaux de construction d'un module de 3Cl+M+B+ équipement à EPP Doga/	Contrat N°4M/018/C-ZDO/CCPM P/CCMP/ST/SG/SA F du 20/09/014	18 195 500		

7.4.2 Régularité dans l'exécution des dépenses

Opinion :

Des insuffisances et irrégularités ont été notées dans l'exécution des dépenses aussi bien de la part de l'ordonnateur que du comptable. Il s'agit de la non exigence des prestataires du RIB et de leur attestation fiscale avant tout mandatement au même titre que les pièces justificatives et du non respect par le comptable des conditions de la retenue des 40% de la

TVA en lieu et place des 100%, non respect ayant entraîné des paiements indus de montant 5 099 606 FCA.

Tableau 14: Marchés présentant des irrégularités du point des paiements

INTITULE DU MARCHÉ	REFERENCE DU MARCHÉ	*MONTANT TOTAL	MONTANT IRREGULIER	NATURE DE L'IRREGULARITE
Travaux de réfection d'un module de trois classes plus magasin plus bureau à l'EPP de Zonmon	contrat N°4M/002/C-ZDO/CCPMP/CCMP/ST/SG/SAF du 02/07/2014	8 526 250	780 369	
Travaux de construction d'un bloc administratif à la mairie	Contrat N°4M/009/C-ZDO/CCMP/PRMP-SPRMP du 15/09/2014	47 191 649	4 319 237	
			5 099 606	

*Le montant total correspond au montant total des mandats pour lesquels il y a eu irrégularité dans le paiement

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

7.5.1 Profitabilité aux populations

Opinion :

Les cinquante trois (53) projets prévus sur FADeC concernent dix secteurs d'investissement qui à l'exception de l'administration Locale (représentant 31% des réalisations de la commune en 2014) profitent aux populations et ont un impact direct sur leur condition de vie.

Cependant, au regard des objectifs de développement communal poursuivis par les ressources FADeC, les autorités communales peuvent mieux faire en investissant plus dans les projets socio économiques un peu au détriment de l'administration Locale.

7.5.2 Efficacité et efficience et pérennité des réalisations

Opinion :

La gestion des ressources publiques au niveau de la commune de Zagnanado peut être qualifiée de peu efficace (au regard du non respect des délais contractuels), mais d'efficience.

L'effort d'entretien du patrimoine pour une pérennité des réalisations existe et s'explique par l'inscription au budget d'une ligne de crédit à cet effet.

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 Décembre 2014 suivant le canevas de suivi du FADeC et transmis au SP CONAFIL avant 31 Avril 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 15: Note de performance de la commune au titre de la gestion 2014

CRITERES DE PERFORMANCE	NOTE MAX.	MODE DE NOTATION	VALEUR REALISEE 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 ordinaires 4 extraordinaires	4	
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.	0	1	
Adoption du budget primitif dans les délais légaux	6	Moins 1 point par 30 jours de retard		6	
Disponibilité du compte administratif dans les délais légaux	4	Moins 1 point par 30 jours de retard		2,2	
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	0 3 3	Le S/PRMP n'a fourni aucun rapport écrit
Tenue correcte des registres comptables	5	Les registres suivants sont ouverts et à jour • Registre des engagements (1 point) • Registre des mandats (1 point) • Registre du patrimoine (1 point) • Registre auxiliaire FADeC (2 points) Moins la moitié du point par registre s'il est ouvert mais pas à jour.		2,5	

CRITERES DE PERFORMANCE	NOTE MAX.	MODE DE NOTATION	VALEUR REALISEE 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		5,5	
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	La note est calculée par la CONAFIL.
Dépenses d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier par rapport aux dépenses de fonctionnement	10	1 point pour chaque point% du ratio dépenses d'entretien et réparation des biens immobiliers / dépenses de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points		5,60	La note est calculée par la CONAFIL
Autofinancement de l'investissement	10	1 pt pour chaque point% du ratio Epargne nette / recettes totales de fonctionnement jusqu'au maximum de 10 points		0	La note est calculée par la CONAFIL
Totaux	70			42,80	12,22/20

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

9 RECOMMANDATIONS

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

Tableau 16: Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit 2013

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
1.	La CONAFIL devra, à l'avenir, veiller à la concordance entre les chiffres qu'elle annonce et ceux des transferts effectués à la commune.	La CONAFIL	Faible	veiller à la concordance entre les chiffres qu'elle annonce et ceux des transferts effectués à la commune.
2.	Le Maire devra veiller à l'inscription de l'ensemble des projets à financer sur les ressources du FADeC dans tous les documents budgétaires et de planification.	Le Maire	Faible	veiller à l'inscription de l'ensemble des projets à financer sur les ressources du FADeC à la fois dans les documents budgétaires et de planification.
3.	Tenir à bonnes dates les sessions budgétaires.	Le Maire	Faible	Tenir à bonnes dates les 4 sessions ordinaires obligatoires et adopter dans les délais légaux les documents budgétaires.
4.	Afficher les relevés de décisions, les procès-verbaux des sessions du Conseil Communal afin de rendre l'information sur la tenue des sessions accessible au public.	Le Secrétaire Général	Total	
5.	Rendre compte de ses activités par un rapport écrit à chaque réunion du Conseil Communal.	Le Maire	Faible	Rendre compte de ses activités par un rapport écrit à chaque réunion du Conseil Communal.
6.	Tenir au moins une fois par mois les réunions avec les Chefs de Service ; Faire jouer au secrétaire général son rôle de principal animateur de tous les services communaux en faisant transiter par lui, en dehors des courriers ordinaires, les dossiers financiers et domaniaux.	Le Maire	Faible	Faire jouer au secrétaire général son rôle de coordonnateur de tous les services communaux

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
7.	Rendre plus actives les commissions permanentes en leur confiant des dossiers pointus sur les problèmes de la commune ; responsabiliser les rapporteurs au sein de chaque commission en vue de sanctionner par de procès-verbaux, chaque séance de travaux desdites commissions.	Le Maire	Faible	Rendre fonctionnelles les commissions permanentes
8.	Faire approuver par l'autorité de tutelle le compte administratif gestion 2013.	Le Maire, le C/SAF		
9.	Entreposer au niveau de la Division de l'Information, de la Documentation et des Archives les documents budgétaires et ceux de la planification.	Le Maire, le Chef Division des Archives	Faible	Rendre disponibles les documents budgétaires et de la planification dans la salle de documentation.
10.	Il est recommandé au Maire de rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.	Le Maire	Faible	rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.
11.	Faire approuver par l'autorité de tutelle le compte administratif gestion 2013.	Le Maire, le C/SAF		
12.	Il est recommandé au Maire de rendre fonctionnelle le Secrétariat Permanent des marchés Publics par la production régulière de rapports sanctionnant les travaux des organes de passation des marchés publics.	Le Maire		
13.	Le Maire devra instruire ses services compétents à s'approprier du modèle adopté par l'ARMP pour élaborer le plan annuel de passation des marchés publics de la commune.	Le Maire		
14.	Le Maire devra, à l'avenir, veiller au respect des dispositions du Code des marchés publics relatives aux seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics.	Le Maire		

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
15.	Le Maire en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) devra publier en début d'année le Plan Annuel de Passation des Marchés publics au moyen d'un avis général	Le Maire	Faible	Publier en début d'année le Plan Annuel de Passation des Marchés publics au moyen d'un avis général
16.	Veiller au respect des dispositions du Code des Marchés Publics relatives aux règles de publicité des marchés publics ;	Le Maire		
17.	Veiller à l'information par écrit de tous les soumissionnaires dont les offres ne sont pas retenues.	Le Maire		
18.	Veiller à ce que les listes de présence de toutes les parties prenantes aux séances d'ouverture des offres soient jointes aux PV desdites séances ;	Le Maire	Moyen	
19.	Se conformer aux dispositions du Code des Marchés Publics pour la production des divers PV, suite à l'ouverture, au dépouillement et à l'analyse des offres ;	Le Maire		
20.	Le Maire devra veiller au respect des délais des procédures dans la passation des marchés publics au niveau de sa commune ;	Le Maire		
21.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à clarifier la situation du dossier relatif à l'entretien courant des ITR par HIMO	Le Maire	Faible	instruire les services compétents de la mairie à clarifier la situation du dossier relatif à l'entretien courant des ITR par HIMO
22.	Il est recommandé au Maire de soumettre systématiquement à l'approbation de l'Autorité de tutelle tous les marchés signés.	Le Maire	Total	
23.	Le Maire devra veiller à la conformité des avis d'appel d'offres en y faisant figurer tous les éléments cités par	Le Maire		

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
	l'article 54 du Code des Marchés Publics.			
24.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que les PV d'ouverture, d'analyse des offres comportent toutes les informations contenues dans les offres.	Le Maire		
25.	Le Maire devra veiller à ce que le Président de la CCPM joigne, à l'avenir, les tableaux des résultats et les fiches de notation des offres aux PV d'ouverture et d'analyse des offres.	Le Maire		
26.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à ce que soient plutôt établis des PV d'attribution provisoire et que ces derniers soient conformes et réguliers par rapport aux normes en vigueur.	Le Maire		
27.	Le Maire devra veiller à ce que les procès-verbaux de remise de sites soient délivrés aux entrepreneurs après l'enregistrement aux Impôts des marchés dont ils sont tributaires ;	Le Maire	Moyen	
28.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à produire à la commission tous les procès-verbaux de sites manquants.	Le Maire		
29.	Le Maire devra instruire tous les services compétents de la mairie au respect des dispositions relatives au point 5.2 du manuel de procédures du FADeC.	Le Maire		
30.	Le Maire devra, à l'avenir, mettre en œuvre les mesures visées par les articles 125 et 141 du Code des Marchés Publics en cas de dépassement des délais contractuels ;	Le Maire		
31.	Le Maire devra instruire le C/ST à mettre à la disposition de la commission les procès-verbaux de remise de site des	Le Maire	Moyen	

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
	neuf (09) autres réalisations de l'échantillon en dehors de celle relative aux latrines.			
32.	Le Maire devra inviter le Receveur-Percepteur à joindre aux lettres de notification des fonds les copies des BTR y afférents.	Le Maire	Moteni	
33.	Le Maire devra inviter les services compétents de la mairie à fournir les différents documents demandés par la commission.	Le Maire	Moyen	
34.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à l'effet de : tenir un registre auxiliaire FADeC, conformément au Manuel de procédures du FADeC ;	Le Maire		
35.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à l'effet de créer un registre d'inventaire du patrimoine en vue de faire l'inventaire des biens meubles et immeubles de la commune.	Le Maire	Faible	créer un registre d'inventaire du patrimoine en vue de faire l'inventaire des biens meubles et immeubles de la commune.
36.	Il est recommandé aux autorités de la CONAFIL et aux ministères sectoriels (MEMP, MS et MERMPEDER) de transférer à temps les ressources du FADeC aux communes.	CONAFIL et Ministères Sectoriels	Faible	Il est recommandé aux autorités de la CONAFIL et aux ministères sectoriels (MEMP, MS et MERMPEDER) de transférer à temps les ressources du FADeC aux communes.
37.	Le Receveur-Percepteur devra aussi tenir manuellement un registre auxiliaire FADeC conforme à la contexture prévue par le manuel de procédures du FADeC.	Le Receveur-Percepteur		
38.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie à produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC et à l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des	Le Maire		

N°	RECOMMANDATIONS	ACTEUR PRINCIPAL CONCERNE	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE (FAIBLE, MOYEN, TOTAL)	SI RECOMMANDATION FAIBLEMENT MISE EN ŒUVRE, FORMULER NOUVELLE RECOMMANDATION OU RECONDUIRE
	communes.			
39.	Le Receveur-Percepteur devra transmettre, en plus des lettres de notification, copie des BTR au Maire.	Le Receveur-Percepteur	Total	
40.	Le Receveur-Percepteur devra prendre les dispositions nécessaires pour produire les documents visés au point 6.3 du Manuel de procédures du FADeC.	Le Receveur-Percepteur		
41.	Le Maire devra transmettre à l'autorité de tutelle le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur et le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune.	Le Maire, le Receveur-Percepteur, le C/SAF	Faible	transmettre à l'autorité de tutelle le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le Receveur-Percepteur et le point d'exécution des projets inscrits au budget de la commune.
42.	Le Maire devra instruire le C/ST à instaurer un cahier de suivi de chantier et à élaborer périodiquement des rapports de suivi et de contrôle des chantiers.	Le Maire, le C/ST	Faible	instruire le C/ST à instaurer un cahier de suivi de chantier et à élaborer périodiquement des rapports de suivi et de contrôle des chantiers.
43.	Le Maire devra veiller à la correction des malfaçons constatées avant la réception provisoire ou définitive des infrastructures concernées.	Le Maire, le C/ST		
44.	Le Maire devra instruire le CST pour l'immatriculation de la latrine à trois cabines de l'EPP Agonlin-Houégbo Groupe C.	Le Maire, le C/ST		

9.2 NOUVELLES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT 2014

Tableau 17: 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.	La CONAFIL devra, à l'avenir, s'assurer de sa capacité réelle à mobiliser les ressources annoncées aux communes pour éviter des écarts entre ses chiffres et ceux reçus par les communes.	La CONAFIL
2.	La CONAFIL devra veiller à ce que toutes les ressources soient annoncées et qu'elles soient mises à temps à la disposition de la commune.	La CONAFIL
3.	Le Maire devra veiller à ce que la totalité des projets à réaliser au titre d'un exercice soient inscrits dans les documents de planification communale	Le Maire
4.	Le conseil communal devra exiger la présentation par le Maire du rapport de ses activités à chaque session afin de mieux suivre au fur et à mesure le niveau d'exécution du budget communal d'investissement.	Le conseil communal
5.	Le Maire devra s'approprier la liste des dépenses inéligibles contenues dans le manuel de Procédures FADeC et s'assurer que les investissements à réaliser sont réellement éligibles ou ne constituent pas des dépenses de souveraineté.	Le Maire
6.	Le Maire, Président du CC devra prendre les dispositions utiles pour tenir les quatre sessions ordinaires qui sont des réunions statutaires dans les délais légaux	Le Maire
7.	Mettre le registre administratif des convocations à la disposition de la mairie et le faire tenir par le secrétariat	Le Maire
8.	Le Maire devra faire confectionner au moins un autre tableau d'affichage à mieux protéger en le disposant à un endroit mieux sécurisé	Le Maire
9.	Le Conseil Communal devra instruire le Maire afin qu'il lui présente obligatoirement à chaque session ses rapports d'activités en y intégrant surtout le point d'exécution des tâches prescrites par les sessions précédentes ainsi que l'exécution du budget communal.	Le Conseil Communal
10.	Le Maire devra instruire le SG pour réserver dans l'ordre du jour des sessions communales un point au compte rendu des activités du maire menées entre deux sessions.	Le SG
11.	Le Maire devra prendre les dispositions utiles aux fins de la coordination effective par le SG de tous les services de la Mairie y compris les services des affaires financières et domaniales;	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
12.	Le SG devra center ses réunions techniques et périodiques avec les chefs de services prioritairement sur la planification des activités et le suivi de leur mise en œuvre ;	Le SG
13.	Le Conseil Communal devra instruire le Maire pour confirmer par arrêté la création des trois commissions permanentes obligatoires mises en place par délibération du CC de la session ordinaire du 17/7/2009 ;	Le Conseil Communal
14.	responsabiliser les présidents des commissions, à travers des répartitions de tâches à leurs organes, aux fins de bénéficier de leur contribution dans des domaines spécialisés	Le Conseil Communal
15.	Le Maire devra tout mettre en œuvre pour gagner la confiance des élus et éviter les situations de blocage dans les tenues des sessions ;	Le Maire
16.	instruire le SG pour une meilleure sauvegarde et conservation de tous les documents de gestion de la commune	Le Maire
17.	Le Maire devra accorder un plus grand intérêt à l'information du public en dotant sa commune, d'abord, d'une salle de documentation adéquate et ensuite, y rendre disponibles tous les documents de gestion susceptibles de mettre en confiance les citoyens.	Le Maire
18.	Le conseil communal devra veiller à ce que le Maire organise et tienne la séance de réédition publique de compte qui est l'une de ses activités phares dans le strict respect des conditions à réunir pour sa tenue.	Le conseil communal
19.	Le Préfet de départements devra être plus regardant à l'avenir dans la sincérité de la préparation et la tenue des séances de réédition publique de compte.	Le Préfet
20.	L'autorité contractante devra prendre les dispositions nécessaires pour que le Secrétariat de la PRMP et la CPMP soient dotés d'un spécialiste des marchés publics ou d'un juriste selon le cas.	L'autorité contractante
21.	L'autorité contractante devra prendre toutes les dispositions pour doter la CCMP d'un juriste ou d'un spécialiste des marchés publics.	L'autorité contractante
22.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra, continuer d'élaborer et de faire publier, chaque année, sur le site web de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) le plan annuel de passation des marchés de la commune.	Le Maire
23.	Le Maire devra veiller à ce que les dépenses publiques en dessous des seuils de compétence de contrôle à priori de la DNCMP soient soumises au contrôle à priori de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune.	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
24.	Le Maire devra, dans l'immédiat, instruire le Secrétaire de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) à l'effet de soumettre à sa signature, dès l'élaboration des projets de DAO, des projets de lettre de transmission desdits DAO pour étude à la CCMP	Le Maire
25.	Le Préfet devra inviter le Maire à veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux règles de publicité des marchés publics.	Le Préfet
26.	Le Maire devra, instruire dans l'immédiat, les cadres chargés de l'élaboration des DAO à l'effet d'inscrire dans ces DAO des dispositions visant à orienter les soumissionnaires vers la recette perception en ce qui concerne les paiements à effectuer dans le cadre de l'acquisition des DAO.	Le Maire
27.	instruire également la Secrétaire de la PRMP à ne remettre dorénavant les dossiers d'appel d'offres ou de cotation aux soumissionnaires que contre quittance délivrée par la recette perception et à tenir le point des ventes de DAO.	Le Maire
28.	Le Maire devra, à l'avenir, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, transmettre systématiquement et par écrit à la CCMP les dossiers d'appel d'offres en vue de l'exercice par cette cellule de ses contrôles à priori.	Le Maire
29.	Le Maire devra inviter la CCMP au renforcement de son contrôle à priori	Le Maire
30.	Le Maire, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, devra instruire le Président de la CCPMP à faire des séances d'ouverture de plis de véritables séances publiques d'une part et à veiller à la signature des tableaux/fiches d'ouverture par tous les participants à l'ouverture des plis, quel que soit leur rang, d'autre part.	Le Maire
31.	Le Maire devra instruire le président de la CCPMP à veiller à ce que les PV d'ouverture et d'analyse des offres ainsi que les différentes fiches qui les accompagnent retracent fidèlement les informations nécessaires.	Le Maire
32.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra inviter la CCMP à renforcer son système de contrôle de manière à donner l'assurance que les PV d'attribution provisoire sont conformes et réguliers.	Le Maire
33.	Le Maire devra, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics apposer sa signature sur tous les PV d'attribution.	Le Maire
34.	Le Maire devra inviter la CCMP à revoir ses techniques de contrôle de manière à rendre ses contrôles efficaces.	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
35.	Le Maire, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller à la complétude des dossiers envoyés à la CCMP pour contrôle.	Le Maire
36.	Le Préfet devra instruire son service technique chargé des contrôles à effectuer avant l'approbation au respect scrupuleux de la note circulaire N° 2013-2/PR/ARMP/SP/DRAJ du 19 juillet 2013 portant approbation des marchés publics des communes.	Le Préfet
37.	Le Préfet devra procéder à la vulgarisation, au niveau de toutes les communes relevant de son département, de la note circulaire N° 2013-2/PR/ARMP/SP/DRAJ du 19 juillet 2013 portant approbation des marchés publics des communes	Le Préfet
38.	Le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, devra veiller au respect des dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives aux délais des procédures.	Le Maire
39.	Le Préfet devra inviter le Maire à veiller, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, au respect de la chronologie dans le suivi des différentes étapes du processus de passation des marchés, notamment l'étape de l'approbation qui doit précéder celle de la notification définitive.	
40.	Le Préfet devra instruire le Maire, Personne Responsable des Marchés Publics, à ne recourir à la procédure de gré à gré qu'en cas d'autorisation préalable de la DNCMP.	Le Préfet
41.	Le Préfet devra instruire le Maire à veiller, en sa qualité de Personne Responsable des Marchés Publics, au respect des dispositions du décret 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, notamment en ses articles 5 à 9 précisant les conditions dans lesquelles les marchés en dessous des seuils de passation doivent être passés.	Le Préfet
42.	Le Maire devra instruire le secrétariat de la PRMP pour que, dorénavant, soit insérée dans les lettres de notification définitive, une disposition rappelant aux titulaires des marchés l'obligation qui leur est faite de faire enregistrer ces marchés aux impôts avant tout démarrage de travaux.	Le Maire
43.	Le Maire devra instruire le C/SAF à l'effet de s'assurer avant tout mandatement de l'enregistrement du marché concerné.	Le Maire
44.	Le Maire devra instruire le C/SAF à l'effet d'exiger des prestataires le RIB et l'attestation fiscale avant tout mandatement.	Le Maire
45.	Le Maire devra instruire le C/ST à améliorer la tenue des fiches de suivi et de contrôle de chantier en y inscrivant les dates effectives de suivi et de contrôle desdits chantiers.	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
46.	Le Maire devra prendre les mesures prescrites par les articles 125 et 141. du code des marchés publics pour faire face aux retards d'exécution des travaux quel que soient les bénéficiaires des marchés concernés.	Le Maire
47.	Le Maire devra instruire le chef du service technique à l'effet de lui produire périodiquement, tout au moins par quinzaine, le point du suivi des chantiers effectué.	Le Maire
48.	Le Préfet devra, à l'occasion de l'approbation des avenants qui lui sont soumis, veiller à la conformité de la réglementation en vigueur en matière de prise d'avenant.	Le Préfet
49.	Le Maire devra se conformer à la réglementation en vigueur en matière de prise d'avenant.	Le Maire
50.	Le DGTCP devra instruire ses services compétents au respect du délai maximum de quinze (15) requis pour le transfert des ressources FADeC aux communes.	Le DGTCP
51.	Le DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances, notamment celui du Zou, des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives à la notification au RP des ressources transférées.	Le DGTCP
52.	Le RP devra transmettre à temps aux communes les copies des BTR	Le RP
53.	Le Maire devra instruire le C/SAF en vue du respect scrupuleux d'une semaine en ce qui concerne le délai de liquidation et de mandatement.	Le Maire
54.	Le Maire devra instruire les services compétents de la mairie l'effet de tenir à jour les registres auxiliaires FADeC (registres FADeC des engagements et des mandatements) ;	Le Maire
55.	tenir le registre d'inventaire du patrimoine.	Le Maire
56.	Le Maire devra instruire le Président de la commission ad'hoc chargé du recensement et du dénombrement des matériels, mobiliers et équipements de la commune à accélérer le processus de mise en place de la comptabilité matières.	Le Maire
57.	Le Maire devra instruire le C/SAF aux fins de la tenue au niveau de la commune d'une comptabilité matières.	Le Maire
58.	Le Maire devra instruire ses services techniques compétents aux fins de rendre effectif l'archivage des documents comptables et de gestion budgétaire.	Le Maire
59.	Le Maire devra produire et transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point des opérations financées sur FADeC.	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
60.	Le Préfet devra veiller à la production par le Maire des situations périodiques sur l'exécution des projets inscrits au budget de la commune et des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresigné par le RP ainsi que leur transmission respectivement à l'autorité de tutelle et au SP CONAFIL conformément aux dispositions de l'article 23 alinéa 3 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes. et du point 6.3 du manuel de procédures du FADeC.	Le Préfet
61.	Le DGTCP devra instruire ses services compétents au respect du délai maximum de quinze (15) requis pour le transfert des ressources FADeC aux communes.	Le DGTCP
62.	Le DGTCP devra veiller au respect par les Receveurs des Finances, notamment celui du Zou, des dispositions du manuel de procédures du FADeC relatives à la notification au RP des ressources transférées.	Le DGTCP
63.	Le RP devra veiller à ce que soit apposé systématiquement sur chaque BTR, dès sa réception à la recette perception, le cachet « courrier arrivé ».	Le RP
64.	La CONAFIL et les ministères sectoriels devront prendre les dispositions nécessaires afin que les ressources du FADeC soient transférées à temps aux communes.	La CONAFIL et les ministères sectoriels
65.	Le DGTCP devra veiller au respect des délais de mise à disposition des RP des ressources FADeC et ce, conformément aux dispositions des points 3.2 et 4.1 du manuel de procédures du FADeC.	La DGTCP
66.	Le SP CONAFIL devra suivre auprès de la DGTCP le processus d'approvisionnement du compte FADeC.	Le SP CONAFIL
67.	Le Receveur-Percepteur devra tenir un registre auxiliaire FADeC conforme à la contexture prévue par le manuel de procédures du FADeC.	Le RP
68.	Le Maire devra instruire le C/SAF à veiller à ce que toutes les pièces nécessaires au paiement, notamment le RIB et l'attestation fiscale, accompagnent les mandats.	Le Maire
69.	Le DGTCP devra inviter les RP à améliorer la qualité de leurs contrôles	Le DGTCP
70.	Le RP devra, dorénavant, notifier systématiquement tous les rejets de mandat au Maire	Le RP
71.	Le Maire devra transmettre au RP, pour contresignature, le point mensuel de l'exécution des opérations financées sur FADeC.	Le Maire
72.	Le Maire devra transmettre périodiquement au Secrétaire Permanent de la CONAFIL le point des opérations financées sur FADeC.	Le Maire

N°	RECOMMANDATIONS	STRUCTURE / ACTEUR PRINCIPAL CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION
73.	Le Maire devra instruire le C/ST pour élaborer systématiquement les rapports de suivi et de contrôle de tous les chantiers qu'il supervise avec beaucoup plus de sincérité afin de garantir la qualité des ouvrages réalisés.	Le Maire
74.	Le C/ST devra périodiquement rendre compte, par écrit au Maire des observations issues de ses contrôles	Le C/ST
75.	Le Maire devra instruire le C/ST aux fins de faire précéder systématiquement sur les écriteaux des ouvrages sous financement PSDCC et des Ministères sectoriels la mention FADeC	Le Maire

CONCLUSION

A l'issue de sa vérification et sur la base des informations recueillies, la commission a relevé des paiements indus d'un montant de 5 099 606 FCFA résultant de la retenue, sur des paiements effectués, de 40% de TVA en lieu et place des 100%. En dehors de cette irrégularité quelques insuffisances ont été constatées et mentionnées dans le rapport. Ces irrégularités et insuffisances ainsi que celles constatées dans la passation des marchés sont de nature à affecter, si l'on n'y prend pas garde, la gestion des ressources financières. C'est pourquoi, la mise en œuvre des recommandations formulées s'impose.

La commune peut donc continuer par bénéficier des tranches de transfert sous réserve de la production, pour compter du 1^{er} janvier 2016, des points mensuels de l'exécution des opérations financées sur FADeC contresignés par le Receveur Percepteur. Il importe cependant, pour ne pas pénaliser la commune de Zagnanado, que cette mesure soit étendue à toutes les communes ne produisant pas lesdits points.

Cotonou, le 30 novembre 2015

Le rapporteur

La présidente

ADIFON ASSOGBA Pauline

CHIDIKOFAN Adrienne