

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

OPTION :

Management

FILIERE :

Management des Services Publics

ANNEE ACADEMIQUE

2007 - 2008

THEME

**PROBLEMATIQUE DE L'ASSISTANCE-CONSEIL DANS LE
CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION : CAS DES
DEPARTEMENTS DE L'ATLANTIQUE ET DU LITTORAL**

Réalisé et soutenu par :

Appoline ZONON

Maître de Stage :

Wilfried GBAGUIDI

ADMINISTRATEUR CIVIL

SG DE LA PREFECTURE

DE COTONOU

Directeur de Mémoire :

Jérôme HOUSSOU

PROFESSEUR A L'ENAM

Août 2008

IDENTIFICATION DU JURY

i

Président :

Vice - Président :

Membre :

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION, NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS
CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR
AUTEUR**

Nous dédions ce travail à :

- Dieu **TOUT-PUISSANT** qui nous a créés et nous a fait grâce de santé, et de courage pour parvenir à cette étape de la vie. Sois toujours pour nous un refuge ;
- notre feu père **Pierre A. ZONON** pour nous avoir inculqué la culture de la Persévérance, puisse ce travail honorer ta mémoire ;
- notre feu mère **Antoinette Suzanne COVI**, pour nous avoir quittée à un moment où nous avons plus besoin de son assistance et de son affection. Que ton âme repose en paix ;
- Bienvenu **Léonard MIGAN G.** trouve par ce travail le fruit de ta compréhension et de tes prières ;
- nos enfants : Fernande H. Emilienne G. Ghislaine Josiane, Alfred Nobel, Ulrich Peace, grâce à votre compréhension et assistance tout a été possible. Vous complerez notre plus grand désir en dépassant largement cet exemple. Ayez chaque fois à l'esprit, détermination, persévérance, humilité, sagesse, Amour du prochain et vous allez y parvenir ;
- monsieur et madame **Ghislaine Josiane et Mohamed AKODO** pour leur soutien toujours renouvelé ;

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail a été possible avec l'aide et le soutien de certaines personnes à qui nous tenons à témoigner notre gratitude.

Nous pensons

- A notre Directeur de mémoire, MonsieurHOUESSOU pour sa disponibilité permanente dans l'élaboration de ce travail encadrement,
- A Monsieur **Mathias DAGBEGON CIOGAN** pour ses apports et conseil,
- A notre maître de stage Monsieur **Wilfried GBAGUIDI**, pour avoir accepté de partager avec nous ses connaissances dans la rédaction de ce mémoire. Veuillez trouver ici le témoignage notre gratitude et de notre profond respect,
- A l'administration préfectorale de Cotonou qui a rendu possible notre formation.
- A tous les professeurs qui ont assuré notre formation.
- Aux honorables président et membre du jury, vous qui avez voulu nous faire l'honneur de juger notre travail malgré vos multiples occupations.
- A **Cécile LOKPO** dite Nafi pour son assistance dans les dures épreuves.
- A tous mes parents et ami (e) s, dont nous ne pouvons citer les noms ici, pour leur encouragement et leur sympathie, qu'ils trouvent l'expression de notre profonde gratitude.

IDENTIFICATION DU JURY

Président : Samson DOSSOUMON

Vice - Président : Léandre LOKO

Membre : Flavien SASSE

DECLARATION D'ENGAGEMENT

*L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION, NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS
CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.*

DEDICACE

Je dédie ce travail à :

- √ Dieu **TOUT-PUISSANT** qui m'a créée et m'a fait grâce de santé et de courage pour parvenir à cette étape de la vie. Sois toujours pour moi un refuge ;
- √ mon feu père **Pierre A. ZONON** pour m'avoir inculqué la culture de la persévérance. Puisse ce travail honorer ta mémoire ;
- √ ma feue mère **Antoinette Suzanne COVI**, pour m'avoir quittée à un moment où j'avais plus besoin de son assistance et de son affection. Que ton âme repose en paix ;
- √ **Bienvenu Léonard MIGAN GANDONOU** trouve par ce travail le fruit de ta compréhension et de tes prières ;
- √ mes enfants : Fernande H, Emilienne, Ghislaine Josiane, Alfred Nobel, Ulrich Peace, grâce à votre compréhension et assistance tout a été possible. Vous complerez mon plus grand désir en dépassant largement cet exemple. Ayez chaque fois à l'esprit, détermination, persévérance, humilité, sagesse, amour du prochain et vous allez y parvenir ;
- √ Monsieur et Madame **Ghislaine Josiane et Mohamed AKODO** pour leur soutien toujours renouvelé.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail a été possible avec l'aide et le soutien de certaines personnes à qui je tiens à témoigner ma gratitude.

Je pense :

- A mon Directeur de mémoire, Monsieur **Jérôme HOUESSO**. Pour sa disponibilité permanente dans l'élaboration de ce travail et particulièrement son amour du travail bien fait. Veuillez trouver ici le témoignage de ma gratitude et de mon profond respect ;
- A Monsieur **Mathias DAGBEGNON GOGAN**. Pour ses apports et conseils ;
- A mon maître de stage, Monsieur **Wilfried GBAGUIDI**. Votre disponibilité et votre simplicité ont été pour moi d'un grand secours ;
- A l'**administration préfectorale de Cotonou** qui a rendu possible ma formation ;
- A **tous les professeurs** qui ont assuré ma formation ;
- Aux **honorable président et membres du jury**. Vous qui avez voulu me faire l'honneur de juger mon travail malgré vos multiples occupations ;
- A **mes ami (e) s** et plus particulièrement à Monsieur et Madame **Annette C. et Christophe HOUDO**. Votre amitié et votre solidarité sont telles que ce travail est aussi le vôtre ;
- A **Cécile LOKPO dite Nafi** pour son assistance dans les dures épreuves ;
- A **tous mes parents et ami (e) s**, dont je ne peux citer les noms ici, pour leur encouragement et leur sympathie ; qu'ils trouvent l'expression de ma profonde gratitude ;

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CAD : Conférence Administrative Départementale

CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination

DDMEE : Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau

DRPD : Direction Régionale de la Planification et du Développement

PDC : Plan de Développements Communaux

MCL : Maison des Collectivités Locales

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

MISD : Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation

RGPH 3 : Recensement Général de la Population et de l'Habitat 3^{ème} édition

LISTE DES TABLEAUX

Ordre		Pages
1	Tableau de Situation géo-démographique des départements de l'Atlantique et du Littoral	6
2	Tableau relatif au fonctionnement des services de la préfecture.....	10
3	Tableau des textes de lois sur la décentralisation.	20
4	Point des actes communaux reçus pour approbation des années 2005-2006-2007 et du 2 ^e trimestre 2008.....	35
5	Tableau récapitulatif des problématiques identifiées.....	43
6	Tableau de bord de l'étude sur la problématique de l'assistance - conseil aux communes.....	48
7	Présentation des résultats de l'enquête (cadres moyens et agents d'application).....	57
8	Tableau de présentation des résultats de l'enquête (agents d'exécution et bénéficiaires).....	57
9	Tableau de présentation des résultats de l'enquête (agents supérieurs et bénéficiaires)	58
10	Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique N° 1.....	63
11	Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique N° 2.....	63
12	Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique N° 3.....	64
13	Tableau de synthèse de l'étude.....	73

GLOSSAIRE

Acte : Toute décision du préfet ou des autorités communales susceptible de créer ou de modifier une situation juridique

Autorités communales : Le maire et le conseil communal ou municipal

Autorité de tutelle : Le préfet

Collectivité locale : C'est une entité territoriale juridiquement distincte de l'Etat, disposant d'organes élus, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et gérant des compétences définies par la loi sous le contrôle de l'autorité de tutelle.

Contrôle de la légalité : L'ensemble de méthodes et procédures par lesquelles l'autorité de tutelle vérifie la conformité, de la loi et aux règlements, des actes des autorités communales.

Décentralisation : Est le fait, pour l'Etat, personne morale de droit public, de créer, sur son territoire, en vertu de la loi, d'autres personnes morales de droit public auxquelles il transfère des compétences que ces dernières exercent désormais sous sa tutelle.

Déconcentration : C'est le transfert, à un agent local de l'Etat (le préfet) d'un pouvoir de décision exercé jusque-là par l'autorité centrale.

Délibération : Décision prise par le conseil communal ou municipal après débats.

Représentant de l'Etat : Le Préfet

Tutelle : C'est un pouvoir d'assistance- conseil et de contrôle détenu par le préfet en vue de permettre, dans les conditions fixées par la loi, l'exercice correct des compétences dévolues aux collectivités locales.

RESUME

La fin du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey-Calavi est sanctionnée par la présentation d'un mémoire de fin de formation par chaque étudiant devant un jury sur un thème précis.

Notre travail porte sur « la problématique de l'assistance-conseil dans le contexte de la décentralisation : cas des départements de l'Atlantique et du Littoral », ledit travail met en exergue l'importance de l'assistance-conseil dans le développement des collectivités territoriales et la gestion des communes bien que dans la pratique, la première mandature de l'ère de la décentralisation ne l'a pas reflétée.

C'est en cela que l'expérience faite en la matière par l'autorité de tutelle, préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral constitue pour les autres collectivités un exemple à suivre sans tarder.

En effet la mise en œuvre effective de l'assistance-conseil permet de s'enquérir des besoins réels des communes et d'apprécier la pertinence des initiatives de base résultant de l'assistance-conseil.

Cette disparité entre les prescriptions législatives et règlementaires sur l'assistance-conseil et l'absence de pratique en la matière, justifient le choix porté sur le thème « la problématique de l'assistance-conseil », elle marque tout l'intérêt que nous y avons porté dans notre développement au regard de son importance pour promouvoir l'auto - développement des démembrements de l'Etat ; c'est pourquoi, si l'assistance-conseil est mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux au lieu d'être une exigence de bonne gouvernance, en général, il faut reconnaître de façon spécifique que l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil constitue un problème spécifique de première déclinaison. De plus, l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil apparaît aussi comme un second aspect spécifique de la problématique. Il faut souligner enfin un dernier aspect qui est le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil comme troisième problème spécifique.

Fort de ces remarques, il s'avère nécessaire de valoriser les résultats de l'assistance-conseil.

C'est cela que nous avons souligné suivant les trois objectifs spécifiques, à savoir :

- 1- vulgariser le guide d'assistance-conseil et sensibiliser les acteurs et bénéficiaires sur l'importance de l'assistance-conseil ;
- 2- mettre à contribution la Maison des Collectivités Locales, la Mission de Décentralisation, le MDGLAAT ou un consultant privé en collaboration avec le service de la tutelle, pour assurer la formation continue en assistance-conseil ;
- 3- répondre de façon diligente aux sollicitations du maire soumis en retour au respect de la hiérarchie à l'expression de ses besoins.

Sur cette base, de nombreuses hypothèses ont été formulées, en supposant les causes récurrentes, en vue de parvenir à un accord de bonne gouvernance locale concertée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE LA PRESENTATION DU CADRE
INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET LES
FONDEMENTS JURIDIQUES DE
L'ASSISTANCE- CONSEIL

SECTION 1 : Le cadre institutionnel de l'étude et le fonctionnement des services de la préfecture.

Paragraphe 1 : Le cadre physique de l'étude des départements de l'Atlantique et du Littoral

Paragraphe 2 : Les attributions et les prérogatives du préfet

SECTION 2 : Les fondements juridiques de l'assistance-conseil

Paragraphe 1 : Les dispositions législatives et réglementaires

Paragraphe 2 : La définition de l'assistance-conseil et les modalités de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER : LA PROBLEMATIQUE, LE CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ASSISTANCE- CONSEIL

SECTION 1 : La restitution des observations du stage, la spécification et la détermination globale de la résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Les observations du stage

Paragraphe 2 : Le ciblage, le choix et la spécification de la problématique

SECTION 2 : Les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Les objectifs et les Hypothèses de l'étude

Paragraphe 2 : La revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée.

CHAPITRE DEUXIEME : LA COLLECTE ET LA PRESENTATION DES
DONNEES RELATIVES A LA PROBLEMATIQUE,
LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES
RECOMMANDATIONS

SECTION 1 : La collecte et la présentation des données relatives à la problématique.

Paragraphe 1 : L'enquête, la présentation et les limites des données :

Paragraphe 2 : La vérification des hypothèses, l'établissement du diagnostic

SECTION 2 : Les approches de solutions et les recommandations

Paragraphe 1 : Les approches de solutions d'ordre politique

Paragraphe 2 : Les Recommandations

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

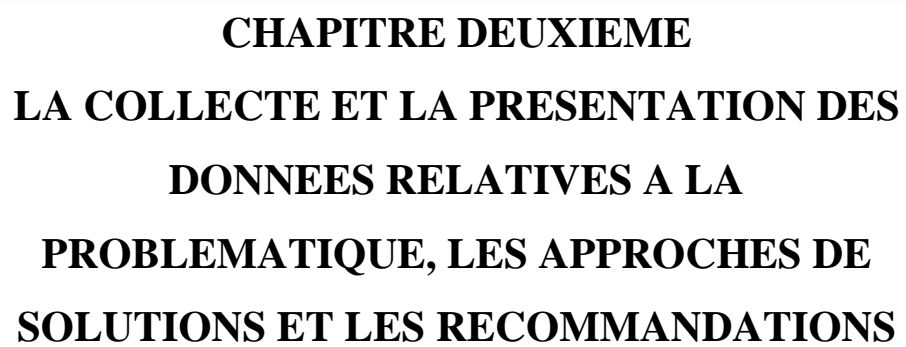
INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE

***LA PRESENTATION DU CADRE
INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET LES
FONDEMENTS JURIDIQUES DE
L'ASSISTANCE - CONSEIL***

CHAPITRE PREMIER

***LA PROBLEMATIQUE, LE CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE
DE L'ASSISTANCE - CONSEIL***



CHAPITRE DEUXIEME
LA COLLECTE ET LA PRESENTATION DES
DONNEES RELATIVES A LA
PROBLEMATIQUE, LES APPROCHES DE
SOLUTIONS ET LES RECOMMANDATIONS



CONCLUSION GENERALE

Le principe de gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, prévu à l'article 2 de la Constitution du 11 décembre 1990 au Bénin, a inspiré la réforme administrative et territoriale dont le fondement juridique est énoncé dans la même Constitution en ses articles 150, 151, 152 et 153 du titre X consacré aux collectivités territoriales.

Ainsi, pour rapprocher l'administration de l'administré, un arsenal de textes de lois, de règlements, d'actes administratifs et techniques est mis en place dont le programme annuel d'assistance-conseil constitue la pierre angulaire.

En effet, les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 définissent l'assistance –conseil aux communes comme une mission obligatoire de l'Etat qui incombe au Préfet, en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences.

Quant à l'article 2, il fixe les objectifs notamment :

- appuyer le conseil communal et l'administration communale dans le développement des capacités nécessaires pour assurer leur rôle de promotion du développement économique et social ;
- réaliser la synergie et la cohérence entre les stratégies nationales et les actions de développement à la base.

Ces objectifs contenus dans le guide d'assistance- conseil aux communes prouvent bien, que l'assistance –conseil est incontournable et peut constituer un atout majeur dans le développement des communes.

Mais malheureusement, c'est vers la fin de la 1^{ère} mandature que l'assistance-conseil est devenue une réalité au seul niveau des acteurs des départements de l'Atlantique et du Littoral.

Qu'est-ce qui peut justifier cette lenteur, dans le contexte de la décentralisation tant attendue, dans la mise en œuvre de l'assistance-conseil ?

L'assistance-conseil a des atouts et des limites mais présente aussi des contraintes et exige une profonde réflexion.

C'est pour tenter de répondre à cette question, ayant déterminé notre choix du thème sur « la problématique de l'assistance- conseil dans le contexte de la décentralisation : cas des départements de l'Atlantique et du littoral » que nous abordons ici en trois grands axes :

- d'abord le chapitre préliminaire consacré à la présentation du cadre institutionnel de l'étude et des fondements juridiques de l'assistance-conseil ;
- ensuite le chapitre premier pour mettre en exergue la problématique, le cadre théorique et méthodologique de l'assistance-conseil aux communes ;
- et enfin le deuxième chapitre pour présenter la collecte et l'exposé des données relatives à la problématique et les approches de solutions et recommandations.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Le chapitre comprend deux sections dont la première porte sur le cadre institutionnel de l'étude et la seconde sur les fondements juridiques, la définition de l'assistance-conseil et les modalités de mise en œuvre.

Section 1 : Le cadre institutionnel de l'étude et le fonctionnement des services de la préfecture.

Seront décrits ici, le cadre physique et le fonctionnement des services de la préfecture.

Paragraphe 1 : Le cadre physique de l'étude des départements de l'Atlantique et du Littoral

Aux termes de l'article 6 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin, le territoire national est découpé en douze (12) départements dont ceux de l'Atlantique et du Littoral. Mais la non désignation par le Gouvernement des chefs lieux des départements en général et de celui de l'Atlantique en particulier engendre la dénomination des Départements de l'Atlantique et du Littoral

Il comporte les aspects physiques, d'une part, les données politiques et administratives, d'autre part.

A- LA PRESENTATION DES DEPARTEMENTS DE L'ATLANTIQUE ET DU LITTORAL

A-1- Le cadre géographique et démographique

Situés au Sud du Bénin, les départements de l'Atlantique et du Littoral couvrent une superficie de 3240 Km², soit environ 3% du territoire national, avec une population estimée au dernier recensement général de la population et de l'habitat à 1.466.783 d'âmes, soit 21,67% de la population totale du Bénin.

Le climat est de type subéquatorial caractérisé par deux (02) saisons de pluies et deux (02) saisons sèches, dont les variations de durée et d'intensité créent depuis quelques années bien des désagréments aux populations.

Le relief est essentiellement marqué par une suite de dépressions vers l'Est et le Sud-Ouest. Le réseau hydrographique est assez fourni. A l'Ouest, le fleuve Couffo sert de frontière naturelle entre les départements de l'Atlantique et celui du Mono. A l'Est, la rivière Sô sert de frontière entre l'Atlantique et l'Ouémé. Au Sud, nous avons notamment les lagunes de Cotonou et de Ouidah ainsi que le lac Ahémé et le lac Nokoué.

Tel est, le terroir dans le cadre duquel s'est développé l'histoire et la dimension sociale, économique et politique de ces habitants.

A-2- Le cadre historique, socio-économique et politique

Les principales composantes de cette population sont les AÏZO, FON, TOFFIN, ADJA, MINA, PEDAH et PLA qui vivent depuis des décennies en parfaite harmonie entre elles et cohabitent dans une symbiose idéale avec les autres nationalités béninoises et étrangères.

Au plan territorial, les départements de l'Atlantique et du Littoral comptent huit (08) communes de droit commun, à savoir :

- les communes d'Abomey-Calavi, d'Allada, de Kpomassè, de Ouidah, de Sô-Ava, de Toffo, de Tori-Bossito et Zè ;
- Cotonou, seule commune à statut particulier, constitue le département du Littoral.

Tableau n° 1 : Situation géo-démographique des départements de l'Atlantique et du Littoral

Communes des départements de l'Atlantique et du Littoral	Hommes	Femmes	Total	Superficie (km ²)	Densité Habitants/Km ²
Cotonou	321 962	343 138	665 100	79	8,419
Abomey-Calavi	149 663	158 082	307 745	539	5,71
Allada	43 835	47 943	91 778	381	2,41
Kpomassè	28 398	28 792	57 190	295	1,94
Ouidah	36 668	39 886	76 555	336	2,28
Toffo	35 721	38 996	74 717	492	1,52
Tori-bossito	21 711	22 858	44 569	328	1,36
Sô-Ava	38 227	38 088	76 315	209	3,56
Zè	34 898	37 916	72 814	653	1,12

Source : Résultats provisoires du RGPH 3

En effet Cotonou demeure la ville la plus peuplée avec 321 962 hommes et 343 138 femmes sur une superficie de 79 km² pour une densité de 8,419 habitants par kilomètre carré (km²).

L'activité économique dans les deux (02) départements¹ est très diversifiée et s'articule principalement autour des domaines agricole, industriel et commercial.

Dans le département de l'Atlantique, les populations se consacrent surtout à l'agriculture avec une prédominance pour les cultures vivrières (maïs, manioc) et à la pêche.

S'agissant des produits d'exportation, il est actuellement constaté une progression de la culture du palmier à huile, du café et du cacao et un regain d'intérêt pour la culture d'ananas.

Le département du Littoral renferme la plupart des secteurs vitaux de l'économie nationale.

Le long du littoral, se développent les plantations de cocotiers ainsi que l'élevage de bovins, de caprins, d'ovins, de porcins, d'aulacodes et de volailles. Pour mettre en valeur ces grands atouts, les départements de l'Atlantique et du Littoral sont dotés d'une préfecture et des organes départementaux qui travaillent en synergie.

B- LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE LA PREFECTURE ET LES ORGANES DEPARTEMENTAUX

B-1- Le fonctionnement des services

La préfecture, siège de la représentation territoriale de l'Etat, a, à sa tête un représentant du pouvoir central qui est le préfet (loi n° 97 – 028 du 15 Janvier 1999 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale).

¹ Dans l'agencement de la nouvelle administration territoriale, les départements sont des circonscriptions administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière. En revanche les communes sont des collectivités territoriales autonomes

Il est assisté :

- d'un secrétaire général ;
- des chargés de mission ;
- d'un haut fonctionnaire en matière de sécurité dans les communes à statut particulier ;
- des responsables des services et organismes déconcentrés de l'état.

Le décret n° 2002 – 376 du 22 août 2002 a organisé la préfecture de Cotonou en services. Chaque service est placé sous l'autorité d'un chef de service, dont les activités sont coordonnées par le Secrétaire Général.

Ces différents services et leurs attributions figurent dans le tableau N° 2 ci-dessous.

Par ailleurs, il faut noter que l'organisation de la préfecture fait également ressortir des services non prévus par le décret sus-visé. Il s'agit :

- du Service des Affaires Sociales, chargé de la protection civile et des organisations confessionnelles ;
- du Service de la Carte Nationale d'Identité qui s'occupe de la centralisation des dossiers de demande d'établissement des cartes nationales et de la délivrance des dites cartes aux populations ;
- Le Secrétariat particulier du Préfet chargé de l'enregistrement du courrier confidentiel "arrivé et départ" ;
- l'attaché aux relations publiques qui a pour attributions d'organiser les audiences du préfet, de rédiger ses correspondances privées, d'organiser ses voyages et déplacements et de contribuer à l'accomplissement des missions à caractère particulier ;
- l'attaché de presse dont la mission est d'organiser la couverture médiatique des manifestations de la préfecture ;
- les assistants sont chargés des dossiers particuliers qui leur sont affectés ;

- la cellule départementale de passation des marchés publics chargée d'étudier les dossiers d'appels d'offres ;
- l'attaché de presse, le Secrétaire Particulier et les assistants sont nommés par arrêté préfectoral et ont rang de chef de service.

Tableau N°2 : Tableau relatif au fonctionnement des services de la préfecture

N° d'ordre	SERVICES	ATTRIBUTIONS	Observations
01	Des Affaires Générales	S'occupe des questions relatives à l'organisation générale, au domaine, à la gestion de la carrière et à la formation du personnel.	
02	Des Affaires Financières	Est chargé des questions relatives : à la prévision des crédits budgétaires tant pour la préfecture que pour les services déconcentrés ; à la mise en consommation des crédits budgétaires, à la tenue des comptes.	
03	De la Planification et de l'Aménagement du Territoire	S'occupe des questions relatives : à la statistique et à l'économie, à l'élaboration et à l'exécution du plan de développement départemental, à la coordination des propositions de plans communaux d'aménagement du territoire du département, ainsi qu'au suivi de leur mise en œuvre : à la coordination du développement local, à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets départementaux, et à l'informatisation des services.	
04	De la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée	Est chargé des questions relatives : à l'exercice des compétences des communes au contrôle de la légalité, à l'assistance – conseil aux communes, au contentieux, aux relations avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les acteurs de la coopération décentralisée.	
05	Des Transmissions	Est chargé des questions relatives : aux communications radiophonique, téléphonique, électronique et autres ; à la maintenance des installations et à la formation du personnel de transmission.	
06	Des Chiffres	Est chargé de la réception, du décodage et de la transmission des messages codés.	Relève de l'autorité directe du préfet
07	De la Communication des Archives et de la Documentation	Est chargé des relations publiques, de l'information, de la communication, de l'archivage des dossiers et de la documentation.	
08	Du Secrétariat Administratif	Est chargé de l'enregistrement, de la dactylographie ou de la saisie et de l'expédition du courrier administratif.	

Source : Décret N° 2002 – 376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale

B-2- Les organes départementaux

Il s'agit des structures de coordination des activités des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales, à savoir :

- la Conférence Administrative Départementale (CAD) ;
- le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

B-2-a- La Conférence Administrative Départementale.

La CAD est créée par l'article 12 de la loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999, est un organe administratif présidé par le préfet et composé de l'ensemble des directeurs et chefs de services départementaux ainsi que des responsables des antennes départementales des sociétés et offices d'Etat.

Elle se réunit une fois par mois en session ordinaire.

Toutefois, elle peut se réunir en session extraordinaire sur initiative de son président ou à la demande de la moitié au moins de ses membres.

La Conférence Administrative Départementale est une structure d'assistance et au besoin d'accompagnement des activités des communes. Elle s'est dotée, pour assurer le développement de ses activités d'un cadre de concertation et de coordination.

B-2-b- Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination.

Ce conseil est créé par l'article 16 de la loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999, est un organe politique, à caractère consultatif, présidé par le préfet qui regroupe selon les dispositions de l'article 17:

- les maires des communes et de leurs adjoints ;
- un représentant de l'union départementale des producteurs ;
- un représentant de la chambre consulaire départementale ;
- un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves des départements de l'Atlantique et du Littoral.

Ainsi, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination délibère sur, entre autres, le schéma d'aménagement du territoire et les projets

de développement du département (articles 16, 17 et 20 de la loi 97- 028 du 15 Janvier 1999).

Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination constitue ainsi un cadre formel de dialogue et d'harmonisation entre l'Etat, les communes et la société civile sur les questions d'harmonisation des actions des communes avec celles de l'Etat, de développement local et départemental.

Le but de ce creuset est de débattre des grands problèmes et projets départementaux en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base.

B-2-c- Les cadres de concertation technique

Il est nécessaire de noter le rôle prépondérant que jouent les différents comités techniques départementaux chargés d'émettre des avis sur la légalité des actes des organes communaux.

Les actes communaux couvrent plusieurs secteurs d'activités (environnement, habitat, urbanisme, développement local, santé, marchés publics et transports).

Nous avons entre autres au niveau des départements de l'Atlantique et du Littoral :

B-2-c-1 Le comité technique départemental chargé du contrôle de la légalité des actes.

Selon les dispositions de l'article 28 du premier paragraphe du chapitre 2 du décret n° 2002-376 du 22 août 2002, le préfet dispose d'un pouvoir de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal ou municipal et le maire.

Il se réunit tous les mercredis sous la présidence du Secrétaire Général des départements de l'Atlantique et du Littoral. Il a pour but d'étudier les arrêtés et autres documents initiés par le maire ou le conseil communal, en vue de faire des propositions au préfet.

B-2-c-2 Le comité technique départemental chargé du contrôle des documents budgétaires des communes.

Le comité est chargé d'étudier et d'approuver les budgets des communes pour le compte de l'autorité de tutelle. Il en est de même, pour les comptes administratifs et les collectifs budgétaires. Ce comité se réunit sur convocation du préfet en cas de besoin.

B-2-c-3 Le comité départemental de sécurité

Présidé par le préfet, ce comité se compose du directeur départemental de la police nationale et de tous les commandants de compagnies de gendarmerie situées sur le territoire des départements de l'Atlantique et du Littoral. La mission de ce comité est de se prononcer sur les questions de sécurité dans les départements de l'Atlantique et du Littoral ; de prêter mains fortes à l'autorité de tutelle dans sa mission de maintien d'ordre et de sécurisation des axes routiers.

La description de l'état des lieux permet de faire ressortir les insuffisances et les atouts ci-après :

B-2-d- Les insuffisances et atouts liés au fonctionnement des Services de la préfecture de Cotonou

B-2-d-1- Les insuffisances

- Avant la mise en œuvre de la décentralisation, les préfectures disposaient d'un budget autonome alimenté essentiellement par les ristournes sur les recettes ordinaires des sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Avec la décentralisation, la préfecture de Cotonou, au même titre que les autres préfectures, fonctionne sur la base de crédits délégués à elle alloués par le budget national. Ces crédits demeurent insuffisants au regard des besoins sans cesse croissants de la préfecture pour assurer efficacement la tutelle des communes et pour jouer pleinement son rôle de représentation de l'Etat au niveau des départements et de coordination du développement. Une amélioration progressive de la situation financière de la préfecture de

Cotonou lui permettra de faire face aux nombreux défis en matière de modernisation de l'administration et de la formation du personnel ;

- de l'insuffisance de matériel roulant ;
- de l'insuffisance et de l'exiguïté des bâtiments abritant les locaux de la préfecture, ce qui ne permet pas au personnel de travailler dans de bonnes conditions ;
- de la prise en charge effective des agents de la préfecture par le budget national ;
- un seul chargé de mission assiste le préfet des départements de l'Atlantique et de Littoral pour neuf (09) communes.

B-2-d-2 Les atouts

La préfecture dispose d'un manuel de procédures ;

- la gestion et le suivi de la carrière du personnel sont devenus une réalité ;
- dans le cadre de la formation professionnelle un effort remarquable s'observe ;
- chaque service de la préfecture de Cotonou dispose d'un secrétariat courrier (arrivée - départ) ;
- l'existence d'un important capital d'expériences professionnelles, la disponibilité des chefs de services et leurs collaborateurs (personnel) ;
- chaque service dispose de son plan annuel de travail pour l'année 2008 ou plusieurs axes ont été identifiés, notamment :
 - le contrôle de la légalité ;
 - l'assistance-conseil aux communes ;
 - la coordination des services déconcentrés ;
 - la gestion de crédits délégués ;
 - les missions à caractère général ;

Il est recommandé à chaque service un suivi rigoureux de ce plan.

En dépit de ces insuffisances et des grands atouts dont bénéficient les départements de l'Atlantique et du Littoral dans la gestion des communes, le Préfet constitue une pièce centrale dont il convient de décrire les attributions et les prérogatives.

PARAGRAPHE 2 : LES ATTRIBUTIONS ET LES

PREROGATIVES DU PREFET

Elles sont prévues dans les dispositions de la loi n° 97- 028 du 15 Janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin en ses articles 10 et 11 et le décret n° 2002- 376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale.

A- LES ATTRIBUTIONS DU PREFET

Elles sont contenues dans les articles 22 à 28 sous - section 2 du décret n° 2002 – 376 du 22 août 2002.

A-1 L'application de la politique de la nation et les autres attributions

A-1-1) L'application de la politique de la nation

Le préfet veille à l'application des lois et règlements et apporte son concours à l'exécution des décisions judiciaires. Il prend par voie réglementaire les mesures propres à assurer la police, le maintien de l'ordre public et la protection civile. Il prend par arrêté les dispositions qui s'imposent lorsque l'ordre public est menacé dans plusieurs communes limitrophes.

Le préfet est chargé :

- de la tutelle des collectivités territoriales décentralisées ;
- de l'installation des conseils communaux ou municipaux dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation des résultats des élections ;
- de la mise en œuvre des projets à caractère départemental ;
- de la supervision, de l'harmonisation et du contrôle de toutes les activités des services techniques déconcentrés du département à l'exception des organes judiciaires et des receveurs départementaux des finances dans

leur fonction de comptable public et de délégué du contrôleur financier en matière de contrôle des finances de l'Etat.

A-1-2) les autres attributions du préfet

Le préfet du département préside la Conférence Administrative Départementale et le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination.

Le préfet de département apporte son assistance et son concours aux maires, dans le cadre de l'élaboration du budget communal. Il exerce la tutelle sur les communes conformément aux dispositions du titre 5 de la loi n°97 – 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Le préfet a une mission d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ces dernières avec celles de l'Etat. Il dispose d'un pouvoir de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal ou municipal et le maire.

A-1-3 Les collaborateurs directs du préfet

A-1-3-a- Le Secrétaire Général des départements de l'Atlantique et du Littoral

Il est placé sous l'autorité directe du préfet. Il est chargé de l'animation, de la coordination et du contrôle de toutes les activités des services administratifs de la préfecture de Cotonou (article 4 du décret précité). A ce titre, les chefs de service de la préfecture sont placés sous son autorité directe, quels que soient leurs domaines de compétence, sous réserve des attributions propres au service des chiffres. Il assure le secrétariat de toutes les commissions départementales. Il remplace le préfet absent et supplée le préfet empêché.

A-1-3-b- les chargés de mission :

Nommés par décret en conseil des ministres, ils exercent pour le compte du préfet, le pouvoir de tutelle sur les communes et coordonnent les activités avec les services déconcentrés de l'Etat.

Ainsi sous le contrôle du préfet :

- Ils assurent la représentation de l'Etat ;
- veillent au respect des lois et règlements ;
- concourent au maintien de la sécurité et de l'ordre public ;
- animent et coordonnent l'action des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire ;
- participent à l'exercice du contrôle administratif, du contrôle de tutelle et conseillent les responsables et les membres des organes communaux ou municipaux.

A-1-3-c- Le haut fonctionnaire chargé de la sécurité

Compétent pour les communes à statut particulier, conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, il est chargé de la sécurité et assiste le préfet de département en matière de sécurité. L'article 19 de la loi n°98- 005 prévoit l'adoption par le conseil municipal du plan annuel de sécurité publique et de lutte contre la délinquance et la criminalité. Cette compétence spécifique du haut fonctionnaire fait qu'il assiste et conseille le préfet.

A-1-3-d- Les responsables des services déconcentrés de l'Etat

Ils assistent le préfet de département dans son rôle de coordination des activités au niveau départemental. A toutes ces attributions du préfet, sont attachées des prérogatives bien définies.

B- LES PREROGATIVES DU PREFET

La réforme de l'administration territoriale a fait du préfet le dépositaire de l'autorité de l'Etat au niveau du département.

B-1 Le préfet, représentant du pouvoir central dans le département

A ce titre, il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat. Il est l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement.

Il communique directement avec chacun des ministres et adresse ampliation de toute correspondance au ministre chargé de l'administration territoriale qui, de même, reçoit ampliation de toute correspondance adressée au préfet par un ministre. Unique autorité de tutelle des communes, le préfet occupe le premier rang dans l'ordre des préséances des départements, et reçoit les honneurs militaires, les marques extérieures de respect ainsi que les avantages matériels attachés à sa fonction qui lui sont dûs conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

Par ailleurs, la gendarmerie et la police sont placées sous l'autorité du Préfet dans leur mission de sécurité et de maintien d'ordre ainsi que les unités concourant aux secours dans leur mission de protection civile.

B-2 Les portées et les limites des attributions et prérogatives du préfet

B-2-1- Les portées

Les attributions du préfet lui permettent d'agir dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires au titre des missions à lui confiées par le pouvoir exécutif. Il peut donc initier des propositions de projets de lois à adresser à son ministre de tutelle en vue d'aider à la bonne gouvernance et à la gestion des communes.

En revanche, il ne peut en aucun cas se substituer ni à l'Assemblée Nationale pour légiférer et moins encore au pouvoir judiciaire pour le contrôle de la sanction. Ainsi, les pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre de ces attributions lui accordent le pouvoir de tutelle sur les communes et comportent outre le contrôle de la légalité des actes pris par les instances communales, la fonction d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ces actions avec celles de l'Etat.

Cependant, il y a des exceptions à cette règle concernant les organes judiciaires, les receveurs départementaux des finances dans leur fonction de

comptable public et du délégué du contrôleur financier en matière de contrôle des finances de l'Etat.

B-2-2 Les limites

En ces matières aussi bien le préfet que ses collaborateurs détenteurs de pouvoirs délégués ne peuvent initier une décision quelconque au moment de la présidence des CAD et du CDCC ou de l'animation de la coordination et du contrôle de toutes les activités des services administratifs de la préfecture de cotonou. Les secteurs des finances et de la justice étant vitaux et stratégiques pour la bonne gouvernance locale et la gestion des communes, quelle efficience est-il donc possible d'envisager à l'assistance-conseil ? Il va de soi, en matière de prérogatives que, hormis les communications de l'administration territoriale de la préfecture et les parades ou autres marques d'honneurs ou de respect, le préfet reste, malgré l'assistance-conseil un simple reflet de la volonté centrale sur les communes.

Section 2 : Les fondements juridiques de l'assistance-conseil

Tout l'arsenal juridique béninois qui fonde les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat est contenu dans les dispositions des textes de lois et celles de leur application.

Paragraphe 1 : Les dispositions législatives et réglementaires

Elles sont indexées dans les articles 151 à 153 de la Constitution, les textes de lois sur la décentralisation et ceux de leur application.

A- LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES

A-1- Les prescriptions constitutionnelles

L'article 150 de la Constitution a défini la modalité générale de création des collectivités territoriales et qui s'administrent librement selon l'article 151 apportant ainsi une nuance précise dans le mode d'administration de celles-ci.

Alors que l'article 152 en interdisant d'imputer aux collectivités territoriales les dépenses de souveraineté de l'Etat, allège ainsi leurs charges et la responsabilité personnelle et pécuniaire des autorités déconcentrées à gérer des crédits. C'est pourquoi l'article 153 en prescrivant le rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales crée l'espace nécessaire à l'épanouissement des populations locales et à la promotion des initiatives à la base.

Toutes ces mesures constitutionnelles sont déclinées en d'autres textes législatifs.

A-2- Les autres dispositions des textes de lois

En application de ces dispositions tout un arsenal juridique des textes de lois sur la décentralisation a été pris faisant l'objet d'un recueil².

On peut citer entre autres :

Tableau N° 3 : Tableau des textes de lois sur la décentralisation

N° d'ordre	Références	Objet
01	Loi n° 97-028 du 15/01/99	Portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin
02	Loi n° 97-029 du 15/01/99	Portant organisation des communes en République du Bénin
03	Loi n° 98-005 du 15/01/99	Portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin
04	Loi n° 98-006 du 09/03/2000	Portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
05	Loi n° 98-007 du 15/01/99	Portant régime financier des communes en République du Bénin

Source : Recueil des textes de lois sur la décentralisation–Mai 2000 (Mission de Décentralisation)

Toutefois, cette démarche législative reste inefficace faute de décrets application.

² Mission de Décentralisation recueil des lois et décrets d'application de la décentralisation

B- LES PRESCRIPTIONS REGLEMENTAIRES

Elles interviennent dans le processus de décentralisation pour clarifier les dispositions des lois dont l'interprétation révèle des ambiguïtés.

B-1 Les décrets d'application et les objectifs

Les différents décrets d'application des lois sur la décentralisation et les objectifs réglementaires prescrits sur l'assistance-conseil sont les principaux points à développer dans cette rubrique.

B-1-1 Les décrets d'application des lois sur la décentralisation

Dans le but de clarifier le paysage juridique de la réforme, l'Etat a pris plus d'une vingtaine de décrets. Au nombre de ces décrets, il convient de retenir dans le cadre de ce travail :

- le décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la CAD, qui examine et adopte entre autres le programme d'assistance-conseil de l'autorité de tutelle aux communes ;
- le décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination ;
- le décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale.

A la différence des décrets que nous venons de citer qui sont relatifs à l'assistance-conseil, le décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 vient clarifier les modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil.

Aux termes de ce décret « l'assistance-conseil est une mission obligatoire de l'Etat qui incombe au préfet en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences ».

Des objectifs précis ont été prescrits à cette mission obligatoire du préfet.

B-1-2 Les objectifs réglementaires prescrits sur l'assistance-conseil.

L'assistance-conseil a pour objectifs:

- d'appuyer le conseil communal de l'administration communale dans le développement des capacités nécessaires pour assurer leur rôle de promotion du développement économique et social ;
- de réaliser la synergie et la cohérence entre les stratégies nationales et les actions de développement à la base.

Aussi, l'assistance-conseil est-elle assurée à travers un programme annuel examiné et adopté par la CAD.

Pour exercer ce rôle prépondérant le Préfet est assisté par :

- le Secrétaire Général des départements
- les chargés de mission
- le haut fonctionnaire en matière de sécurité dans les communes à statut particulier
- les responsables des services déconcentrés de l'Etat et organismes sous tutelle.

Mais les actions en assistance-conseil peuvent être initiées soit à la demande d'une commune soit à l'initiative de la préfecture ou d'un service déconcentré de l'Etat.

A cet effet, l'assistance-conseil peut prendre différentes formes :

- les visites régulières des communes par l'autorité de tutelle, les entretiens spécifiques initiés par le maire, le Préfet ou les services déconcentrés de l'Etat.
- les activités ou projets d'assistance-conseil spécifiques.

Les cas d'assistance-conseil gratuits ou non ne sont pas limitatifs. C'est pourquoi, des arrêtés ministériels du Ministre en charge de l'administration territoriale et du ministre chargé des finances viendront préciser les modalités de rémunération des prestations des services déconcentrés.

B-2 Les portées et les limites des décrets d'application

Cette partie va nous permettre de développer les portées des décrets d'application et leurs limites.

B-2-1 Les portées des décrets d'application

Le décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 présente l'avantage de faire examiner et adopter en séance de la Conférence Administrative Départementale le programme d'assistance -conseil de l'autorité de tutelle aux communes.

Consulté sur tous les programmes et leur mise en cohérence avec les programmes nationaux, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination, délibère sur les projets, objet d'assistance-conseil de l'autorité de tutelle. Ces prescriptions du décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 viennent compléter les mesures retenues dans le décret précédemment cité. C'est le décret n°2002- 376 du 22 août 2002 qui en précisant le rôle prépondérant du préfet dans la mise en œuvre de l'assistance-conseil a fait de cette mission obligatoire le domaine privilégié de compétence de l'autorité de tutelle. Ainsi, le décor juridique ayant été planté, les acteurs nationaux et internationaux, départementaux et communaux savaient à quoi s'en tenir au regard de leurs droits et obligations en matière d'assistance-conseil sans pour autant en être satisfaits.

B-2-2 Les limites des décrets d'application

C'est le décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 qui a comblé les attentes des acteurs de la décentralisation en matière d'assistance-conseil.

En effet, aux termes de ces dispositions le décret sus-cité a clarifié au plan juridique la définition et les objectifs de l'assistance-conseil, son cadre institutionnel et les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Malheureusement, ces mesures ne suffisent pas à elles seules pour pallier les insuffisances de moyens matériels et surtout humains et financiers qui

constituent aujourd'hui le véritable handicap du décollage socio-économique des collectivités territoriales.

Paragraphe 2 : la définition de l'assistance - conseil et les modalités de mise en œuvre.

A- LA DEFINITION ET LES MODALITES DE L'ASSISTANCE- CONSEIL

A-1 La définition juridique

La notion d'assistance-conseil est une nouveauté du droit positif béninois.

La définition juridique de l'assistance fait référence à une aide matérielle et morale selon le droit civil, celle de conseil est pratiquement absente du lexique des termes juridiques. Dans son approche la plus simple, le conseil se définit comme un avis émis sur ce qu'il convient de faire. Ce peut-être également une recommandation ; dans ce cas, il s'agit de donner ou de demander un conseil à quelqu'un dont on sait qu'il a qualité à le faire.

Comme on peut s'en apercevoir, il n'existe pas de définition formelle de l'assistance-conseil. Le législateur s'est contenté de l'introduire dans la réalité juridique nationale sans en donner une définition légale. Ce vide a été comblé par l'article 1^{er} du décret n° 2007- 629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes.

En effet, aux termes dudit décret, comme précédemment cité «l'assistance-conseil est une mission obligatoire de l'Etat qui incombe au préfet en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences ».

A-2- Implication de la définition

Dans son implication, l'article 142 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, semble n'avoir pas

considéré l'assistance-conseil dans la variété de ces aspects pour le développement et la gestion des communes.

Par ailleurs, la loi place sur le même palier que l'assistance et le conseil aux communes, le soutien des actions de ces dernières et l'harmonisation desdites actions avec celles de l'Etat. Il résulte de cette analyse que :

- l'assistance-conseil se traduit par un ensemble de mécanismes visant à mettre à la disposition des collectivités locales, sur leur demande explicite ou implicite, l'expertise des services déconcentrés de l'Etat, dans le but de garantir l'efficacité des compétences exercées ainsi que l'harmonie des actions des communes avec celles de l'Etat ;
- le préfet de département est la pièce maîtresse de l'assistance-conseil qui rentre dans le cadre légal de la tutelle et constitue l'un des volets de cette mission aux côtés du contrôle de la légalité ;
- l'importance des compétences couvertes justifie la variété des acteurs et la permanence des liens de proximité permettant de réduire les pôles de tensions pouvant résulter du contrôle de la légalité.

B- LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

B-1- Les différentes formes des modalités et leurs caractéristiques

Dans cette rubrique, nous allons développer les différentes formes de modalités de l'assistance-conseil.

B-1-1- Les différentes formes des modalités de l'assistance-conseil

La mise en œuvre de l'assistance - conseil prend des formes variées dans les faits :

- une attitude ou réflexe appropriée des cadres de la préfecture et des services déconcentrés lors de leurs rencontres et entretiens informels avec les responsables de l'administration communale ;
- des visites régulières aux communes par le préfet et des chargés de mission ;

- des entretiens spécifiques initiés par le maire, le préfet ou les services déconcentrés ;
- des activités ou projets d'assistance - conseil spécifiques ;

Cependant, l'assistance-conseil est gratuite ou non selon le domaine d'intervention et le niveau d'expertise sollicitée.

Ainsi le processus d'enclenchement d'assistance-conseil par les différents acteurs comprend :

- le Préfet en sa qualité d'autorité de tutelle ;
- les responsables et chefs de services déconcentrés de l'Etat ;
- les autorités communales.

C'est pourquoi les textes ont précisé les acteurs de l'assistance - conseil et leur rôle.

Mais le meilleur gage de la mise en œuvre efficace de l'assistance - conseil réside dans l'élaboration efficiente du programme annuel.

B-2- Les acteurs, leur rôle, les modalités de mise en œuvre et les contraintes.

La mise en œuvre de l'assistance - conseil implique l'intervention de plusieurs acteurs dont les rôles sont précisés dans les textes de lois et autres dispositions réglementaires de leur application.

B-2-1 Les acteurs du niveau national.

Leur expertise est indispensable pour les communes malgré l'absence pour certains des démembrements territoriaux. Les structures d'appui dépendant du ministère chargé de la décentralisation sont appelées à appuyer les communes.

B-2-2- Les acteurs du niveau départemental

Le Préfet, les chefs des services déconcentrés du niveau départemental et les acteurs du niveau communal constituent les différents points à développer.

B-2-2-a - Le Préfet :

Dans le cadre de l'exercice de l'assistance-conseil, le Préfet a pour rôle principal :

- d'identifier les besoins en assistance-conseil ;
- de piloter l'élaboration du programme d'assistance-conseil, de le faire adopter par la CAD et d'assurer sa mise en œuvre ;
- de prévoir des crédits spécifiques pour la coordination et la mise en œuvre des activités d'assistance - conseil ;
- de vulgariser les lois et règlements ;
- de veiller à la prise en compte des préoccupations des communes et les régler ;
- de mobiliser les ressources externes pour la mise en œuvre des programmes de formation et de renforcement des capacités ;
- d'instruire les services déconcentrés afin qu'ils interviennent auprès des communes ;
- de capitaliser les acquis dans le domaine ;
- d'appuyer au besoin l'élaboration du plan de développement communal.

B-2-2-b - Les chefs des services déconcentrés du niveau départemental.

Les services déconcentrés ont à charge d'élaborer et de mettre en oeuvre les programmes départementaux d'assistance-conseil relevant de leurs domaines de compétence. Ils s'occupent aussi de vulgariser les lois et règlements. Ce rôle est exercé par le Secrétaire Général de département et les chefs des services déconcentrés du niveau départemental.

B-2-2-c Des acteurs du niveau communal.

On compte les chargés de mission qui agissent par délégation légale de pouvoir, qui constituent le premier contact de l'autorité communale avec la préfecture.

Le haut fonctionnaire chargé de la sécurité dans les communes à statut particulier, il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal en matière de sécurité.

Le Conseil Communal et le Maire, les chefs de services déconcentrés au niveau local (le médecin-chef, le chef de la circonscription scolaire, le chef de poste forestier, le Receveur-Percepteur, celui des impôts, le commandant de brigade pour ne citer que ceux-là) constituent un premier niveau de maîtrise technique pouvant conseiller et assister les autorités communales et locales.

Cette mesure administrative élargit la base réglementaire d'exercice de l'assistance-conseil à travers laquelle on peut mieux en apprécier l'ensemble des caractéristiques.

B-2-2-d - Les caractéristiques

Elles concernent :

- le caractère obligatoire ;
- le rôle prépondérant du Préfet ;
- l'intervention de l'assistance - conseil avec les services déconcentrés ;
- le développement des capacités des communes.

B-2-2-d-1- Le caractère obligatoire de cette mission

La mission d'assistance - conseil est obligatoire pour la préfecture et les services déconcentrés. C'est à cet effet qu'un programme annuel est élaboré et exécuté par la préfecture et les services déconcentrés.

B-2-2-d-2- Le rôle prépondérant du préfet

L'article 142 de la loi n° 97- 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin attribue au Préfet un rôle directeur dans la mise en œuvre de l'assistance - conseil. A cet effet, le préfet dispose de deux (2) instruments principaux :

- les visites (tournées) régulières dans les communes ;

- la Conférence Administrative Départementale (CAD).

B-2-2-d-3- L'intervention de l'assistance-conseil avec les services déconcentrés

Le préfet mobilise l'expertise de l'Etat pour répondre à une demande en assistance-conseil de la commune qui peut concerner tous ces champs d'actions. La mission d'assistance-conseil est donc coordonnée par le préfet et exercée par la préfecture et les services déconcentrés.

Dans les cas où l'assistance-conseil est assurée par les services techniques ou avec l'appui des partenaires au développement, la préfecture est responsable du suivi et de l'évaluation des activités.

B-2-2-d-4- Le développement des capacités des communes comme un objectif de l'assistance-conseil

En effet, la mise à disposition aux communes des compétences de l'Etat, en vue de l'exercice des compétences qui leur ont été conférées, est motivée par la nécessité d'appuyer le conseil communal et l'administration communale pour le développement des capacités nécessaires, afin d'assurer avec succès leur rôle de promotion du développement économique et social. Cet objectif

d'assistance - conseil se concrétise notamment à travers :

- des actions d'information
- des actions de formation
- des actions de mise en réseau pour favoriser un apprentissage collectif des communes en matière des bonnes pratiques de la gouvernance locale : la mise en valeur des actions et expérimentations pilotes réussies.

La mise en commun des expériences des responsables communaux et déconcentrés pour favoriser la compétence et la transparence mutuelle dans le cadre de la gestion des questions et défis communaux.

C- LES CONTRAINTES

Les contraintes s'imposent aux niveaux d'expression et de satisfaction des besoins et comprennent les contraintes administratives et légales. Elles existent tant au niveau départemental que communal.

C-1 Les contraintes s'imposant au niveau départemental

C-1-1- Au niveau du préfet

Le préfet coordonne les activités de l'ensemble des services déconcentrés du ressort territorial des départements de l'Atlantique et du Littoral. A ce titre, toutes les correspondances lui sont adressées.

C-1-2- Au niveau du maire

S'il arrive que le maire s'adresse directement au chef du service déconcentré du niveau départemental, celui-ci doit en rendre compte au préfet.

C-1-3 Les contraintes au niveau communal

C-1-3-a - Les contraintes administratives

La question qui se pose ici, est relative au respect par le maire de la hiérarchie en matière d'expression de ses besoins. En d'autres termes, le maire peut-il saisir un responsable de service déconcentré du niveau communal pour une assistance ou doit-il s'adresser au supérieur hiérarchique qui se trouve au niveau du département ou encore doit-il se contenter de saisir le préfet ?

Dans ce cadre, il convient de donner la priorité à la célérité sur le formalisme. La loi autorise le maire à saisir le chef du service déconcentré du niveau local.

C-1-3-b - Les contraintes légales

Le chef de service déconcentré doit apporter promptement son assistance au maire lorsque ce dernier le sollicite. En cas d'incompréhension liée à des questions de saisine préalable du supérieur hiérarchique départemental, l'intervention du chargé de mission est requise.

Il est nécessaire de donner la priorité à la satisfaction de l'assistance sollicitée s'il est possible d'y répondre positivement au niveau local.

Les comptes rendus des différents services déconcentrés de niveau communal à leurs supérieurs hiérarchiques permettront à ces derniers de comptabiliser les différents appuis et de tenir un état global des actions d'assistance-conseil aux communes.

Ces états seront utilisés plus tard par les services de la préfecture pour l'élaboration du rapport départemental d'assistance –conseil aux communes.

Le processus a pour finalité la satisfaction des besoins d'assistance-onseil des communes dont la problématique, le cadre théorique et la méthodologie feront l'objet du chapitre premier de ce travail.

CHAPITRE PREMIER

Cette partie s'articule en deux sections relatives, d'une part, à la problématique et à sa résolution, d'autre part aux objectifs et à la méthodologie.

Section 1 : La restitution des observations du stage, la spécification et la détermination globale de la résolution de la Problématique.

Les éléments d'appréciation sur le terrain et l'impact de contrôle de tutelle dans les départements de l'Atlantique et du Littoral nous amènent à jeter un regard critique sur les actions de développement qui y sont menées et leur finalité.

Paragraphe 1 : Les observations du stage

Elles portent sur le contrôle de la légalité et l'assistance-conseil aux communes, d'une part, la finalité des actions menées et la portée de l'assistance-conseil, d'autre part.

A- LE CONTROLE DE LA LEGALITE ET L'ASSISTANCE-CONSEIL

A-1-Le contrôle de la légalité

Le contrôle de la légalité s'exerce sur les actes des maires et les décisions des conseils communaux. Des structures ont été mises en place à cet effet, au niveau des préfectures. A la préfecture de Cotonou il a été mis sur pied le comité technique de contrôle de la légalité qui se réunit conformément aux dispositions de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en ses articles 142 et 143 qui stipulent que «le pouvoir de tutelle sur la commune comporte des fonctions :

- d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ces actions avec celles de l'Etat ;
- de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune».

Le contrôle de tutelle s'exerce par voie :

- 1- d'approbation ;
- 2- d'annulation ;
- 3- de substitution.

Afin de faciliter ce contrôle, un guide de contrôle de la légalité des actes des autorités communales a été élaboré et mis à la disposition des acteurs.

Ainsi à la préfecture de Cotonou les actes communaux ont été étudiés durant les trois (03) dernières années à savoir 2005-2006-2007 et le deuxième trimestre de l'année 2008 conformément au tableau n° 3 ci-dessous qui présente en résumé les résultats suivants :

- nombre d'actes soumis 943 ;
- nombre d'actes approuvés 710 ;
- nombre d'actes annulés 233.

Ces résultats confirment la réalité de l'exercice effectif du contrôle de la légalité dans les départements de l'Atlantique et du Littoral. Il est cependant difficile, d'apprécier par rapport aux différentes proportions d'approbation et d'annulation les impacts sur l'avancée ou les progrès réalisés dans ces départements.

Tableau n° 4 :Point des actes communaux reçus pour approbation en 2005 -2006 -2007 et au 2^{ème} trimestre de 2008

ANNEES	2005	2006	2007	2008 2^{ème} trimestre	TOTAL
Nombre d'actes soumis	230	231	411	71	943
Nombre d'actes approuvés	157	186	310	57	710
Nombre d'actes annulés	73	45	101	14	233

Source : Résultats de nos investigations

C'est au regard des conclusions auxquelles sont parvenus les membres du comité de contrôle de la légalité que des avis motivés sont émis sur les actes des autorités communales soumis au contrôle.

A-2- L'assistance-conseil aux communes dans les départements de l'Atlantique et du Littoral.

L'assistance-conseil a été marquée jusqu'à un passé récent par des visites dans les communes, du préfet, des responsables de la DGAT, des directeurs et chefs services déconcentrés et de ceux des ministères sectoriels.

L'Etat garantit aux communes, l'assistance de ses services sur toutes les questions techniques. A cet effet, le Préfet est astreint à l'obligation de visite au moins une fois par an dans la commune.

C'est pour satisfaire à cette prescription légale que le Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, a effectué en septembre 2007 une visite des communes relevant de sa compétence territoriale.

Cette tournée s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre effective de l'assistance-conseil, visait essentiellement à faire le point des actions menées dans chaque commune et avait également pour objectif entre autres d'apporter l'assistance-conseil nécessaire à la résolution des problèmes recensés. Ainsi, la délégation préfectorale a pu s'enquérir des préoccupations spécifiques à chaque commune.

On peut citer dans ce cadre et à titre d'exemple :

Pour la commune de Toffo :

- le non achèvement de la Maison des Jeunes et des Loisirs ;
- la non extension du réseau électrique ;
- la relance des filières du palmier à huile et de l'ananas ;
- la construction d'un centre de conservation des céréales dans cette commune.

On peut signaler aussi à titre d'exemple, quelques cas d'assistance apportés par les services déconcentrés que sont :

- la Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau (DDMEE) ;
- la Direction Départementale en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme et la Direction Régionale de la Planification et du Développement (DRPD) de l'Atlantique et du Littoral.

En ce qui concerne la DDMEE, elle a contribué à l'élaboration des Plans de Développements Communaux (PDC), pour faciliter l'évaluation du volet hydraulique et la programmation des ouvrages en harmonie avec les prévisions des programmes d'Etat ;

- l'implication des services techniques des mairies dans le processus de passation des marchés publics et la supervision des travaux en cours d'exécution sur leur territoire ;
- l'organisation de séminaires et ateliers sur les problèmes de l'eau et auxquels les maires ont été conviés ;

S'agissant de la Direction Départementale en charge de l'urbanisme et de l'habitat, elle apporte son assistance aux communes dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat.

Quant à la DRPD, elle a assisté et conseillé les communes dans le cadre de l'élaboration de leur PDC. Elle est également sollicitée pour son assistance dans le cadre de la validation provisoire des sous-projets communautaires. Sollicitée, elle a, à maintes reprises animé des séances de travail sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les documents sur la stratégie de croissance pour la réduction de la Pauvreté (SCRIP).

Il se dégage de ce constat que l'assistance - conseil vécue par l'expérience qu'on en a conçue durant les années de la mandature passée, n'est pas considérée au sens large tel que cela apparaît à travers l'article 108 de la loi n° 97-029 qui explique que « la commune exerce ses compétences en conformité

avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. La commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales ou associations de droit béninois habilités, aux comités de gestion, ou partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur ».

Cette bivalence complémentaire de l'assistance - conseil fait ressortir à la lumière des textes les difficultés vécues aussi bien au niveau des communes qu'au niveau de l'autorité de tutelle et qui sont relatives aux différentes limites auxquelles ces structures sont confrontées sur le terrain et qui tournent en gros autour des questions relatives au manque de moyens humains, matériels et financiers au niveau des directions départementales qui pourraient s'investir techniquement beaucoup plus qu'elles ne l'on fait.

La création d'un cadre de liberté étant vitale pour la réalisation à plus ou moins long terme du bien-être social des populations, cette bivalence juridique de l'assistance-conseil permet de révéler à la pratique l'une des difficultés dans l'exercice efficient de cette mission face à la perspective du développement local. Elle constitue aussi un nid aux problèmes fondamentaux et sempiternels de l'insuffisance de financement des projets locaux.

Sur l'initiative du Ministre de la décentralisation, des directives ont été renforcées pour la mise à disposition des communes de compétences des services déconcentrés de l'Etat en général et de l'assistance-conseil en particulier.

Il ressort de ce qui précède, que le mécanisme de gestion globale du pouvoir local en particulier en cohérence avec celui du système national en général, ne permet pas de promouvoir réellement les initiatives de base. Il est souhaitable que des mesures soient prises pour renforcer les capacités des préfectures et des services déconcentrés de l'Etat. Il faut aussi consolider l'autorité directe des préfets et des maires.

La finalité des actions de développement à la base et l'efficacité de l'assistance-conseil interpellent la conscience politique nationale et celle peut-être de l'intelligentsia qui ont, à charge l'élaboration des stratégies de développement et décident de l'issue des actions programmées.

B- FINALITE DES ACTIONS MENEES ET PORTEE DE L'ASSISTANCE - CONSEIL

On comprend à partir de ce qui précède que l'assistance-conseil a pour but de garantir l'efficacité des compétences ainsi que l'harmonie des actions des communes grâce à la mise à disposition des communes de l'expertise de l'Etat.

B-1 Finalité des actions de développement

La question du développement local a été gérée depuis fort longtemps par l'Etat à travers l'expertise de ses services centraux et déconcentrés. Cette longue expérience des services de l'Etat les crédite d'une expertise certaine. Les succès enregistrés et les difficultés rencontrées constituent un regain d'expériences pour surmonter les handicaps à venir. Dans ces conditions, il est tout à fait indiqué que l'Etat mette l'expertise pertinente de ses services à la disposition des jeunes communes pour leur éviter les erreurs que l'Etat a lui-même commises dans le passé.

Ainsi, la mise en œuvre d'un programme annuel nécessite non seulement la prise en compte de cette vision de l'adéquation du bien-être social à la croissance démographique mais surtout pour ceux qui sont des collectivités territoriales, de l'expertise fournie par le biais de l'assistance - conseil.

B-2- Efficience de l'assistance-conseil dans les départements de l'Atlantique et du Littoral

La gestion des communes est émaillée de nombreuses insuffisances qui handicapent fondamentalement non seulement le processus de décentralisation au Bénin, mais aussi la lutte contre la pauvreté dans ce secteur.

L'impact de l'assistance - conseil n'ayant pas encore réussi à remettre sur orbite du développement les collectivités territoriales, les départements de l'Atlantique et du Littoral ont le mérite d'avoir fait les premiers pas dans cette mission, permettant aussi au système de gestion de la tutelle grâce à l'assistance-conseil de mettre en relief les grands atouts et les limites de la décentralisation /déconcentration.

B-2-1 Les atouts :

- C'est d'abord tout l'arsenal juridique de référence dont dispose la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes pour guider les pas de ces acteurs ;
- c'est aussi le dispositif d'assistance dont dispose le Préfet pour l'émergence d'une assistance concertée et compétente ;
- c'est également le fonctionnement régulier dans les départements de l'Atlantique et du Littoral des cadres départementaux de concertation à savoir : la Conférence Administrative Départementale (CAD) et le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui sont des structures d'assistance, de conseil et de dialogue, constituent un atout dont les communes ont largement bénéficié ;
- le service de la tutelle est la cheville ouvrière du contrôle de la légalité et de l'assistance-conseil ; son importance et son efficacité se notent dans son rôle de coordination de toutes les activités liées au contrôle de la légalité des actes des élus locaux ;

- l'élaboration du programme d'assistance-conseil aux communes adoptée par la CAD est un atout majeur dans le cadre de l'assistance-conseil dans les départements de l'Atlantique et du Littoral ;
- la qualité professionnelle des membres des différents comités techniques qui sont des cadres de hauts niveaux de l'administration ayant une longue expérience professionnelle en la matière.

Mais, malgré ces grands atouts, le développement des populations à la base dans le sens d'une plus grande liberté d'auto-détermination et d'épanouissement pour la réalisation de leur bien-être social, de graves insuffisances plombent encore les ailes de la réforme de l'administration territoriale et de la gestion des communes.

B-2-2 Les limites

Le décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes qui l'a définie en son article premier, est resté muet quant aux moyens dont dispose le Préfet pour assurer de façon satisfaisante deux (02) choses :

- mobiliser, à l'instar de l'Etat, le financement nécessaire et suffisant pour le développement local ;
- mettre en cohérence les initiatives prioritaires de base avec les plans d'orientation stratégiques de l'Etat.

C'est pourquoi, il est permis d'affirmer que le Préfet n'a pas toujours les moyens de la politique locale par rapport aux orientations imposées par l'Etat qui souvent ne correspondent pas aux priorités locales ;

- l'approche participative n'est pas de mise dans la gestion des communes cela s'explique, d'une part, par l'attitude des autorités communales qui frise l'obscurantisme, d'autre part, par l'ignorance des populations elles-mêmes.

Telle est la source de la problématique non seulement du développement local mais surtout de l'assistance-conseil.

C'est l'objet du paragraphe suivant

Paragraphe 2 : Ciblage, choix et spécification de la Problématique

A- CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

A-1 Choix de la problématique

Les problèmes spécifiques identifiés ont été regroupés sous trois (3) problématiques différentes présentées au tableau n° 5 ci-après :

Tableau n° 5 : RECAPITULATIF DES PROBLEMATIQUES IDENTIFIEES

N° d'ordre	Libellé de la Problématique	Problème Général	Problèmes Spécifiques
1	Problématique liée à la bonne gouvernance	La non Promotion de la bonne gouvernance en matière d'assistance-conseil	L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance - conseil L'absence d'un diagnostic de l'environnement institutionnel Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil
2	Problématique liée à la promotion d'une administration de développement en remplacement de l'administration de commandement	La non modernisation de l'administration publique et des Institutions Sociales	La lenteur administrative handicape la satisfaction des besoins locaux L'absence d'un diagnostic de l'administration publique L'inadéquation profil / poste
3	Problématique liée à la formation des ressources humaines chargées d'animer l'administration locale	Le non renforcement des capacités des acteurs de l'assistance conseil	L'absence d'un plan national de formation à court, moyen et long terme L'inadéquation de la formation à l'emploi L'absence d'un cadre de formation continue pour la promotion de l'assistance-conseil

Source : Résultats de nos investigations

Des trois problématiques identifiées, à savoir :

- 1- la problématique liée à la bonne gouvernance ;
- 2- la problématique liée à la promotion d'une administration de développement ;
- 3- la problématique liée à la formation des ressources humaines.

Au vue de ce qui précède, la problématique n°1 retient le plus notre attention. Ce choix se justifie par le fait que l'assistance-conseil est de loin la plus importante des attributions du Préfet, en matière de gestion des communes, de part les moyens, humains matériels et financiers qui y sont déployés ; et aussi, par la portée politique et stratégique du travail de cohérence ou d'harmonisation des actions de la commune avec celles de l'Etat. Cette dernière mission de l'assistance-conseil a des implications dans la vie politique, sociale et économique de la collectivité territoriale. En effet, l'assistance-conseil permet de procéder à l'harmonisation des plans de développement communal avec les plans nationaux et sectoriels de développement pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan départemental de développement qui pourrait servir d'outil de coordination.

A-2- La spécification de la problématique

Cette problématique relative à la bonne gouvernance locale a des aspects spécifiques que sont :

- l'absence d'une stratégie nationale de promotion de l'assistance - conseil ;
- l'absence d'un diagnostic de l'environnement institutionnel ;
- le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil.

Le pouvoir central et les institutions de contre-pouvoir sont l'œil des communes sur l'extérieur, sur l'international ou en terme économique et géostratégique sur la mondialisation nonobstant la coopération décentralisée.

On sait que l'assistance-conseil aide à éclairer le pouvoir central sur les problèmes promotionnels de la réforme territoriale et la gestion des communes.

L'Etat ne doit pas rester donc indifférent. Il doit réagir promptement en apportant aux communes son appui technique et/ou financier ou institutionnel pour éradiquer toute velléité d'handicap au développement local.

C'est pourquoi, l'autre aspect de la problématique relative à l'absence d'un diagnostic de l'environnement institutionnel, suggère à l'Etat central par les résultats de l'assistance-conseil, la nécessité pour l'Etat de se réajuster au plan institutionnel afin d'être apte à répondre aux sollicitations des communes si elles en manifestent le besoin.

C'est pourquoi dans la gestion des affaires publiques, tout système central en place doit faire preuve de vision s'il tient à sa stabilité. C'est à la détermination de celle-ci qu'on s'attèle au paragraphe suivant.

B- LA DETERMINATION GLOBALE ET LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

B-1- La détermination globale de la problématique

Au regard des différents problèmes ci-dessus cités, force est de reconnaître que l'assistance - conseil aux communes bien qu'étant une mission obligatoire de l'Etat dévolue au Préfet en sa qualité de représentant unique de l'Etat n'a pas connu son application effective à cause du retard observé dans l'élaboration et l'édition du guide d'assistance-conseil aux communes. Le décret portant définition et modalités de mise en œuvre, a accusé du retard au cours de son élaboration et de son édition. Les structures chargées d'exécuter cette mission ont fini de concevoir le programme annuel de mise en œuvre de l'assistance-conseil pour la gestion 2008 qui, pour le moment souffre d'appui financier pour son exécution.

D'où la nécessité d'urgence de renforcer les capacités tant financières qu'humaines aussi bien des communes que des structures déconcentrées.

Comme preuve, dans les départements de l'Atlantique et du Littoral, il existe un seul chargé de mission pour neuf (09) communes au lieu de un (01)

pour trois (03) communes (décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale en ses articles 64-65) et le haut fonctionnaire chargé de la sécurité n'est pas nommé non plus. Par ailleurs les communes manquent cruellement de ressources humaines qualifiées.

B-2- Résumé de résolution de la problématique

Une fois spécifiée la problématique et déterminée de façon globale sa résolution, il importe de rappeler d'abord que le problème général est la non promotion de la gouvernance en matière d'assistance-conseil avant de passer au résumé de la résolution de cette problématique.

En effet, lorsque nous prenons le problème spécifique n°1 qui est l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil il est indispensable de faire du guide d'assistance-conseil un cadre technique et un référentiel complet de sensibilisation sur la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes.

Quant au problème spécifique n°2 relatif à l'absence d'un diagnostic de l'environnement institutionnel, il serait souhaitable de commettre le Secrétaire Général au suivi évaluation des actions engagées pour promouvoir l'assistance-conseil sur le territoire des départements de l'Atlantique et du Littoral.

Pour ce qui est du problème spécifique n° 3 le non respect de la hiérarchie, de la pertinence des initiatives locales prioritaires, résultant de l'assistance-conseil, il requiert de faire du bien-être social de chaque citoyen et de la communauté départementale, une préoccupation permanente de la gouvernance locale.

Dans cette rubrique les causes sont les suivantes :

- l'absence d'élaboration d'un module planifié uniforme de formation ;
- le défaut de mesures d'accompagnement ;

- la non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue.

Cela permet de nous placer dans l'hypothèse où l'autorité de tutelle doit faire diligence pour la mise en œuvre de la formation afin de faire de l'assistance-conseil une réussite pédagogique au niveau des départements.

Mais il ressort du problème évoqué ci-dessus :

- la lenteur dans la prise des décisions exécutives ;
- l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels ;
- le non renforcement des capacités des acteurs.

Ils constituent des causes qui remettent l'assistance-conseil au cœur des préoccupations politico-administratives de ces acteurs et sont consignés dans le tableau n° 6 ci-dessous.

TABLEAU n° 6 : TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE SUR LA PROBLEMATIQUE DE L'ASSISTANCE-CONSEIL AUX COMMUNES

NIVEAU d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	Problème Général L'assistance - conseil est mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux au lieu d'être une exigence de bonne gouvernance	Valoriser les résultats de l'assistance - conseil	Absence d'un cadre institutionnel de promotion de l'assistance - conseil	Faire de l'application des résultats issus de l'assistance - conseil une préoccupation de la bonne gouvernance.	
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Problème spécifique n°1 L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance - conseil	Objectif spécifique n° 1 Vulgariser le guide et sensibiliser les acteurs et les bénéficiaires sur l'importance de l'assistance - conseil	L'inexistence de cette préoccupation dans la tradition de la gestion administrative des collectivités territoriales ; - la non prévision des moyens logistiques ; - la lenteur décisionnelle des responsables locaux ;	L'autorité de tutelle adhère à l'idée de réaliser l'objectif envisagé.
	2	Problème spécifique n° 2 L'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil	Objectif spécifique n° 2 Mettre à contribution la MCL- la MD- la MDGLAAT – la DGAT ou un consultant privé en collaboration avec le service de la tutelle, pour assurer la formation continue en assistance - conseil	- l'absence d'élaboration d'un module planifié et uniforme de formation ; - le défaut de mesures d'accompagnement ; - la non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue	L'autorité de tutelle doit faire diligence dans la mise en œuvre de la formation
	3	Problème spécifique n° 3 Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance - conseil	Objectif spécifique n°3 Répondre de façon diligente aux sollicitations du maire soumis en retour au respect de la hiérarchie à l'expression de ses besoins.	-la lenteur dans la prise des décisions exécutoires ; - l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels ; - le non renforcement des capacités, stratégiques et politiques	Obtenir un accord de bonne gouvernance locale concertée.

Source : Résultats de nos investigations

Section 2 : Les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée :

Cette partie de notre étude s'articule en deux (02) points essentiels : les objectifs et les hypothèses de l'étude, d'une part, la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée, d'autre part.

Paragraphe 1 : Les objectifs et les hypothèses de l'étude

A- LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

A-1- L'objectif général

L'objectif général de cette étude consiste à valoriser les résultats de l'assistance - conseil aux communes dans les départements de l'Atlantique et du Littoral. A cet effet, les objectifs liés aux problèmes spécifiques retenus sont les suivants :

A-2- Les objectifs spécifiques

Dans cette rubrique, il sera question d'énumérer les objectifs spécifiques pour chaque problème spécifique en vue de sa résolution. Les objectifs liés aux problèmes retenus sont donc les suivants :

✓ Objectif spécifique n° 1

Vulgariser le guide et sensibiliser les acteurs et les bénéficiaires sur l'importance de l'assistance - conseil ;

✓ Objectif spécifique n°2

Mettre à contribution la Maison des Collectivités Locales, la Mission de Décentralisation, le MDGLAAT, la DGAT ou un consultant privé en collaboration avec le service de la tutelle pour assurer la formation continue en assistance - conseil.

✓ Objectif spécifique n° 3

Répondre de façon diligente aux sollicitations du maire soumis en retour au respect de la hiérarchie, à l'expression de ses besoins.

L'attente de ces objectifs nécessite la recherche des causes des problèmes identifiés :

B- LES CAUSES ET HYPOTHESES LIEES AUX PROBLEMES SPECIFIQUES IDENTIFIES

B-1- les causes et hypothèses générales

La cause générale de ces problèmes est l'absence d'un cadre institutionnel de promotion de l'assistance-conseil. De ce point de vue, il découle une hypothèse générale qui consiste à faire de l'application des résultats issus de l'assistance - conseil une préoccupation de la bonne gouvernance.

A cet effet, les causes et hypothèses spécifiques aux problèmes retenus sont les suivants :

B -2- les causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés

B-2-a *Les causes et hypothèses liées à l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil*

Pour ce qui concerne ce problème spécifique nous avons identifié les causes possibles ci-après :

- l'inexistence de cette préoccupation dans la tradition de la gestion administrative des collectivités territoriales ;
- la non prévision des moyens logistiques ;
- la lenteur décisionnelle des responsables locaux.

L'inexistence de cette préoccupation dans la tradition de la gestion administrative des collectivités territoriales ne saurait justifier ce problème ; de même que la non prévision des moyens logistiques ne peut expliquer ce problème d'absence de stratégie.

C'est pourquoi il paraît évident que la lenteur décisionnelle des responsables locaux justifie bien ce problème spécifique.

A cet égard notre hypothèse n° 1 devient :

l'autorité de tutelle adhère à l'idée de réaliser l'objectif envisagé.

B-2-b- Les causes et hypothèses liées à l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil dans la gestion communale :

Ce problème spécifique se décline en trois causes possibles :

- l'absence d'élaboration d'un module planifié et uniforme de formation ;
- le défaut de mesures d'accompagnement ;
- la non traduction en actes administratifs formels de la décision de formation continue.

Etant donné qu'un module planifié et uniforme de formation n'existe pas encore, cela ne constitue pas une cause de l'inexistence d'un cadre national de formation continue.

Le défaut de mesures d'accompagnement non plus n'en constitue pas une.

Mais c'est la non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue qui justifie l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance - conseil.

En ce sens, notre hypothèse est que l'autorité de tutelle doit faire diligence dans la mise en œuvre de la formation.

B-2-c- Les causes et hypothèses liées au non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de L'assistance-conseil.

La lenteur dans la prise des décisions exécutoires ne constitue pas une cause possible de ce problème du non respect de la hiérarchie.

Mais l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels peut être une cause cependant non suffisante.

Ce qui nous conduit à considérer le non renforcement des capacités stratégiques et politiques comme cause possible du problème spécifique n°3

Dans ce cas notre hypothèse est formulée comme suit :

Il faut obtenir entre acteurs politiques un accord de bonne gouvernance concertée.

C'est pourquoi, pour trouver une solution idoine aux différents problèmes identifiés, il est procédé au paragraphe suivant à une revue de littérature et à l'exposé de la méthodologie de la recherche.

Paragraphe 2 : La revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée.

A- LA REVUE DE LITTERATURE

A-1- Le point des connaissances relatives aux questions de développement

L'exercice de la revue de littérature permet dans le cadre de la recherche sur l'assistance-conseil, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Mais la littérature n'est pas abondante en la matière.

Il faut signaler toutefois que les structures techniques de l'administration au niveau de l'ex-MISD aujourd'hui MDGLAAT, ont été prolixes en littérature de réforme, notamment, celle relative à toute l'armature juridique législative et réglementaire et les autres textes administratifs et de leur mise en œuvre.

Le Programme de Développement Municipal, la Mission de Décentralisation et la Direction Générale de l'Administration Territoriale se sont investis dans l'élaboration des textes d'accompagnement de la réforme territoriale et de l'assistance-conseil.

En ce qui concerne les connaissances liées aux différents problèmes aussi bien généraux que spécifiques relevés dans les départements de l'Atlantique et du Littoral, aucune littérature de l'assistance-conseil n'est réellement disponible.

L'interprétation différenciée et l'application disparate des articles 108 et 142 de la loi n°97- 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes

en République du Bénin n'a suscité de la part des acteurs de l'assistance-conseil, aucune littérature ni commentaire.

C'est seulement dans les rapports, que les autorités administratives développent un plaidoyer contre l'insuffisance de moyens matériels, financiers et humains.

A-2- Le point des connaissances relatives aux questions liées à l'assistance- conseil

Le ministère en charge des collectivités locales, la Maison des Collectivités Locales, et la Mission de Décentralisation, donnent aux préfectures, la documentation appropriée et assurent la formation au personnel en ce qui concerne les textes de la décentralisation en général et ceux de l'assistance-conseil en particulier. L'élaboration du guide de l'assistance-conseil, participe également de la même opinion.

Dans ce cadre, et pour mener à bien notre étude sur l'assistance - conseil, nous avons adopté une méthodologie appropriée basée sur l'enquête sur le terrain et la revue documentaire.

B- LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE

B-1- La préparation de l'enquête.

L'enquête a porté sur un certain nombre d'outils énumérés ci-après :

La préparation proprement dite de l'enquête : elle a consisté à concevoir des instruments de collecte des données

- La réalisation de l'enquête : à l'aide des instruments (questionnaires et tableaux de bord) élaborés au cours de la préparation de l'enquête, nous avons réalisé la collecte des données et autres informations pratiques.
- le dépouillement et la présentation des données ont permis de clarifier toutes les questions liées à l'assistance - conseil et à procéder à l'analyse des données ;

- l'analyse des données nous a permis d'apprécier chaque aspect de l'assistance-conseil dans le contexte documentaire et juridique.

B-2- La revue documentaire

Elle a constitué la base de données pour la conduite de ce travail de recherche notamment dans la phase théorique de l'étude. Cette étape nous a permis d'élaborer la revue de littérature et de compléter certaines données recueillies au cours de l'enquête.

En effet, malgré la maigreur de la moisson en matière de littérature sur l'assistance-conseil, seule la documentation disponible au niveau des services de la préfecture et des services déconcentrés ont permis de faire le travail. C'est grâce à cette approche méthodologique enrichie d'enquêtes et de revue documentaire que nous sommes parvenue à organiser la collecte et la présentation des données relatives à la problématique, sanctionnées par des approches de solutions et des recommandations.

CHAPITRE DEUXIEME

L'analyse des données relatives à la problématique a permis de trouver des solutions et de faire des recommandations suivant les deux sections ci-après :

Section 1 : La collecte et la présentation des données relatives à la problématique.

Dans cette rubrique, nous allons rapporter les résultats d'enquête et les limites des données d'une part, objet du paragraphe 1 et la vérification des hypothèses, l'établissement du diagnostic, d'autre part, pour meubler le paragraphe 2.

Paragraphe 1 : L'enquête, la présentation et les limites des données :

A- L'ENQUETE PROPREMENT DITE :

L'enquête s'articule en deux (02) volets : la cible enquêtée et les résultats obtenus.

A-1- La cible enquêtée

Il s'agit des cadres moyens, agents d'application, des agents d'exécution et hauts cadres des préfectures et des services déconcentrés, les maires et certains de leurs collaborateurs, des bénéficiaires. Pendant la durée de l'enquête un peu plus d'une centaine de personnes ont été interrogées et ont donné leur avis conformément aux tableaux ci-après en trois étapes.

Présentation des résultats de l'enquête

Les Tableaux n^{os} 7, 8 et 9. Ces tableaux font la présentation des résultats des enquêtes menées avec les cadres moyens, agents d'application, agents d'exécution, cadres supérieurs et quelques échantillons de la population.

Tableau n° 7 : Présentation des résultats de l'enquête (Cadres moyens agents d'application)

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUÊTES Effectif	POURCENTAGE
1	L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil	9	36%
2	L'inexistence d'un cadre national de formation continue en Assistance-conseil	1	4%
3	Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil	15	60%
	TOTAL	25	100 %

Source : Résultats de nos entretiens

Tableau n° 8 : Présentation des résultats de l'enquête (agents d'exécution et bénéficiaires)

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUETES Effectif	POURCENTAGE
1	L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil	5	9%
2	L'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil	15	21%
3	Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil	50	70%
	TOTAL	70	100%

Source : résultats de nos entretiens

Tableau n° 9 : Présentation des résultats de l'enquête (cadres supérieurs et bénéficiaires)

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUETES Effectif	POUR-CENTAGE
1	L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil	1	20%
2	L'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil	1	20%
3	Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil	3	60%
	TOTAL	5	100%

Source : Résultats de nos entretiens

Les enquêtes ont été menées sur plusieurs catégories de personnes durant les mois de stage dans les départements de l'Atlantique et du Littoral :

- les cadres moyens, collaborateurs directs des cadres supérieurs, chargés de l'application et bénéficiaires : vingt cinq (25) personnes ;
- les agents au niveau de l'exécution des injonctions et les bénéficiaires : soixante dix (70) personnes ;
- les cadres supérieurs responsables à différents niveaux de la conception et de la supervision : cinq (5) personnes.

Tous ont été interrogés sur les mêmes thèmes et les résultats révèlent les tendances portées aux tableaux n°s 7, 8 et 9.

Sur la problématique de l'assistance-conseil, en interrogeant vingt cinq (25) collaborateurs ou cadres moyens et bénéficiaires, nous constatons 36% pour l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance-conseil aux communes. Une personne pense que c'est l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil et quinze (15) soutiennent qu'il s'agit du non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires

résultant de l'assistance-conseil en argumentant que cela est dû surtout à la mauvaise gouvernance.

Sur les mêmes sujets abordés dans le même ordre, l'enquête sur les agents d'exécution a révélé 9%, 21% et 70% argumentant vertement le manque de bonne volonté des autorités.

Sur les mêmes sujets nous avons obtenu les mêmes résultats avec un taux de 60% sur la question dominante concernant les cadres ou autorités elles-mêmes. Seulement, il y a une variante de plaidoyer due à une justification. Les autorités soutiennent plutôt que le non respect des initiatives locales est dû à une insuffisance de moyens financiers et matériels.

Au total les résultats des trois tableaux révèlent le même résultat relatif au non respect des initiatives mais les argumentaires varient selon les personnes et leurs responsabilités face à l'assistance-conseil aux communes.

A-2- Les Résultats obtenus

Les enquêtes s'étant déroulées sur le terrain au cours de notre stage pratique, nous avons pu constater l'impact de l'assistance-conseil dans la gestion des communes.

En effet, de façon générale la vulgarisation du guide d'assistance-conseil aux communes et sa mise en œuvre dans les départements de l'Atlantique et du Littoral ont permis de découvrir une prise de conscience de l'importance de l'assistance-conseil aux communes dans les départements concernés.

Il faut noter aussi un changement de mentalité par rapport à cette mission de l'autorité de tutelle.

L'assistance-conseil aux communes est mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux qui la considèrent comme une mission d'inspection coercitive.

La pratique et l'expérience que les départements de l'Atlantique et du Littoral ont connues, ont permis plutôt de considérer l'assistance-conseil aux

communes, comme une opportunité à saisir pour soumettre les problèmes et les initiatives de base au pouvoir central. C'est le sens des résultats issus des enquêtes. En réalité les populations cibles sont les principaux acteurs de l'assistance-conseil aux communes et quelques-uns de ses bénéficiaires : l'autorité de tutelle et ses collaborateurs, et certains agents de l'administration départementale ou préfectorale.

Malgré les efforts fournis par les communes et que l'assistance-conseil aux communes a révélé au cours des tournées du Préfet, c'est plutôt les rapports de ces tournées du Préfet qui ont permis d'obtenir les résultats d'enquête dont nous nous sommes servie pour faire le travail. Cette documentation a été complétée de quelques procès-verbaux des conseils communaux ou municipaux et des entretiens avec certains maires et autres agents en service dans les administrations communales.

B- LA PRESENTATION ET LES LIMITES DANS LA COLLECTE DES DONNEES.

B-1- La présentation des données

Les données couvrent aussi bien l'identification des différents problèmes liés aux résultats d'assistance-conseil aux communes que les objectifs par rapport aux causes supposées et les hypothèses envisagées.

En effet, par rapport aux problèmes identifiés il faut retenir au titre du problème général que l'assistance-conseil est mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux. Les tournées de l'autorité de tutelle sont souvent interprétées comme la poursuite d'une piste pour asséner une sanction à la gestion des communes. Alors que cette sanction même punitive corrige un état de choses et rectifie l'orientation dans la gestion. Mais la sanction ici est l'avantage que l'on tire de l'amélioration de la gouvernance locale et le règlement des problèmes communaux.

C'est pourquoi, l'absence d'une stratégie globale de promotion de

l'assistance-conseil aux communes constitue la première déclinaison du problème général au problème spécifique n°1 ;

Ce qui implique une diligence nouvelle de l'autorité de tutelle, au titre du problème spécifique n° 2 qui est l'inexistence d'un cadre national subséquent de formation continue en assistance - conseil.

Le problème spécifique n°3 issu des résultats de la collecte des données porte sur le non respect par la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance -conseil aux communes.

Loin d'être une méprise de la part des autorités, il suffit de se référer au plaidoyer développé au tableau n° 3 ci-dessus, pour comprendre que les autorités de tutelle sont souvent limitées par l'insuffisance des moyens mis à la disposition des préfetures. C'est ce qui pousse les populations à croire que les autorités sont indifférentes à leurs problèmes. Ainsi l'assistance-conseil aux mains de l'autorité de tutelle, apparaît comme un instrument de travail efficace pour prendre la mesure de la gestion des communes et le niveau de réussite de la réforme de l'administration territoriale. Malgré tout l'intérêt que présente l'assistance - conseil aux communes, notre effort pour une meilleure moisson de données, est resté limité voire insuffisant à bien des égards.

B-2- les limites des données

Elles sont de tous ordres et varient selon les responsabilités des groupes cibles et l'importance des données à collecter, sans oublier nos propres limites multidimensionnelles.

En effet, le temps manque souvent aux cadres enquêtés. Les nombreuses réunions tenues à leur bureau ou lieu de travail rendent indisponible le cadre. Ce facteur limitant l'objectif, a longtemps retardé et allégé la collecte des données que les autorités voudraient bien mettre à notre disposition. Nous même, n'avons pas été maîtresse de notre temps.

Un autre facteur limitant est la qualité de certaines données placées sous réserve administrative du fait de leur sensibilité pour l'opinion publique. C'est pourquoi leurs détenteurs assujettis à l'obligation de réserve se gardent bien de livrer leurs opinions sur un dossier, une information ou un fait révélé au cours des tournées d'assistance -conseil.

L'autre aspect des limites à la collecte des données est lié aux dispositions de notre personne : la fatigue intellectuelle liée au volume de travail et à la pression des sollicitations académiques ; les exigences de préparation du mémoire ; l'insuffisance des moyens financiers pour faire face aux dépenses supplémentaires liées au déplacement vers les enquêtés, à la fourniture de matériel et même au témoignage de satisfaction pour obtenir l'information en quantité et en qualité et à bonne date.

Voilà autant de choses qui, malgré notre disponibilité et notre engagement ont constitué des facteurs réels ayant limité notre capacité de réunir plus d'informations et de matériaux de travail dans la collecte des données.

C'est en cela que les données générales et spécifiques ne sont vérifiables que dans la limite de cette moisson de données.

Paragraphe 2 : La vérification des hypothèses, l'établissement du diagnostic

A- LA VERIFICATION DES HYPOTHESES

A-1- Le degré de vérification.

Les vérifications sont consignées dans trois (03) différents tableaux ci-dessous.

La première hypothèse est : « l'autorité de tutelle adhère à l'idée de réaliser l'objectif envisagé, à savoir vulgariser le guide et sensibiliser les acteurs et bénéficiaires sur l'importance de l'assistance-conseil ».

En procédant à l'analyse des causes supposées au problème spécifique n°1, ces causes sont :

- l'inexistence de cette préoccupation dans la tradition de la gestion administrative des collectivités territoriales : 13% ;
- la non prévision des moyens logistiques : 33% ;
- la lenteur décisionnelle des responsables locaux : 54%.

Tableau n° 10 : Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique n°1

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUÊTES Effectif	POUR-CENTAGE
1	L'inexistence de cette préoccupation dans la tradition de la gestion administrative des collectivités locales.	2	13%
2	La non prévision des moyens logistiques	5	33%
3	La lenteur décisionnelle des responsables locaux	8	54%
	TOTAL	15	100%

Tableau n° 11 : Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique n°2

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUÊTES Effectif	POUR-CENTAGE
1	La non élaboration d'un module planifié et uniforme de formation	2	13%
2	Le défaut de mesures d'accompagnement	3	20%
3	La non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue	10	67%
	TOTAL	15	100%

Tableau n° 12 : Tableau de vérification des hypothèses relatives au problème spécifique n°3

N° d'ordre	ASSERTIONS	ENQUÊTES Effectif	POUR-CENTAGE
1	La lenteur dans la prise des décisions exécutoires	2	13%
2	L'insuffisance de moyens humains, financiers, et matériels	4	27%
3	Le non renforcement des capacités de bonne gouvernance	9	60%
	TOTAL	15	100%

On peut en déduire que si le seuil de décision pour toute assertion est supérieur à 50% ; en commençant par l'analyse du tableau n°10, il se révèle que l'assistance-conseil aux communes n'a pas fait l'objet d'une préoccupation particulière au niveau de ses acteurs au point d'emporter la décision des responsables locaux, de ce fait en donnant un pourcentage de plus de 54% la lenteur décisionnelle des responsables locaux constitue la cause retenue par rapport à la première hypothèse selon laquelle, l'autorité de tutelle adhère à l'idée de vulgariser le guide de l'assistance-conseil et de sensibiliser les acteurs et bénéficiaires comme solution au problème posé.

A-2- Le degré de vérification des hypothèses n°s 2 et 3

Le problème spécifique n° 2 : « l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance-conseil » ayant pour causes ci-après :

- la non élaboration d'un module planifié et uniforme de formation : 13% ;
- le défaut de mesures d'accompagnement : 20% ;
- la non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue : 67%.

Il faut noter que la somme des pourcentages des deux premières causes étant largement inférieure au pourcentage de la troisième cause : 67% , le seuil de décision de toute assertion étant supérieur à 50%, la 3^{ème} cause est retenue comme dominante dans ce cas, l'hypothèse n° 2 liée au fait que l'autorité de tutelle doit faire diligence dans la mise en œuvre de la formation continue, se trouve ainsi justifiée.

Quant au problème spécifique n° 3 relatif au non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance-conseil, les causes qui l'engendrent se déclinent en trois points :

- la lenteur dans la prise des décisions exécutoires : 13% ;
- l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels : 27% ;
- le non renforcement des capacités politiques ou de gouvernance locale : 60%.

La somme en pourcentage des deux (02) premières causes, étant inférieure au pourcentage de la troisième cause 60%, nous constatons aisément que c'est la troisième assertion qui a un poids supérieur au seuil de 50%.

Ainsi, l'hypothèse liée à l'obtention d'un accord de bonne gouvernance locale concertée entre acteurs de l'assistance-conseil constitue la justification en réplique au problème posé.

La vérification de ces hypothèses à la limite de l'action qu'elles impliquent nous permet de formuler le diagnostic approprié à chaque problème en quête de solution.

B- L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

B-1- L'élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1

Les causes réellement retenues des problèmes identifiés sont celles pour lesquelles il faut apporter des solutions idoines.

La formulation efficiente du diagnostic nous permet d'apporter des solutions subséquentes. Le degré de vérification de l'hypothèse n° 1 nous permet

ainsi de retenir de façon définitive que l'adhésion de l'autorité de tutelle à l'idée de vulgariser le guide et de sensibiliser les acteurs de l'assistance-conseil, constitue une bonne réplique à la lenteur décisionnelle des responsables locaux.

B-2- Les éléments du diagnostic liés aux problèmes spécifiques n^{os} 2 et 3

La vérification de l'hypothèse n^o 2, à savoir que l'autorité de tutelle doit faire diligence dans la mise en œuvre de la formation continue en assistance-conseil, nous permet de retenir définitivement que la non traduction en acte administratif formel de la décision de formation continue est à la base de l'inexistence d'un cadre national de formation continue.

Quant à la vérification de l'hypothèse n^o 3 relative à l'obtention d'un accord de bonne gouvernance locale entre acteurs de l'assistance-conseil elle constitue la bonne réplique au non renforcement des capacités politiques des responsables locaux.

Au regard de tout ce qui précède les approches de solutions et les recommandations suivantes peuvent être formulées.

Section 2 : Les approches de solutions et les recommandations

Cette section est consacrée aux solutions qui découlent du diagnostic des problèmes pour aboutir aux recommandations subséquentes.

Paragraphe 1 : les approches de solutions d'ordre politique

Ce sont les solutions relatives à la gouvernance et aux modalités administratives et techniques de sa mise en œuvre.

A- LES APPROCHES DE SOLUTIONS AU PLAN POLITIQUE

A-1- Au plan de la gouvernance locale

On ne rappellera jamais assez le principe de la bonne gouvernance énoncé à l'article 2 de la Constitution relatif au gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. De ce principe quatre (04) articles du titre X de ladite Constitution consacrée aux collectivités locales fixent les axes suivant lesquels les collectivités territoriales pourront organiser cette gouvernance locale. Pour sa mise en œuvre effective, plusieurs actes législatifs, réglementaires administratifs et techniques ont été pris par le gouvernement.

Parmi les actes techniques qui achèvent la procédure de la réforme territoriale qui induisent une action concrète, il faut noter l'élaboration du guide d'assistance-conseil et le programme annuel de sa mise en œuvre.

Malheureusement deux (02) faits marquent les insuffisances dans la gouvernance locale par rapport à l'assistance-conseil.

Le premier, c'est le retard accusé dans la prise de la décision d'élaborer le programme annuel d'assistance-conseil et la lenteur de sa mise en œuvre ;

Le deuxième fait est l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels pour faire de l'assistance-conseil un véritable instrument de bonne gouvernance locale aux mains aussi bien de ses acteurs que de ses bénéficiaires dans les départements de l'Atlantique et de Littoral.

Aujourd'hui d'ailleurs, seuls ces départements ont eu la primeur de l'initiative d'avancer dans le système de l'assistance-conseil en élaborant le programme annuel.

Ainsi, il serait souhaitable pour parvenir à cette solution de faire du préfet, de la CAD et du CDCC les moteurs pour promouvoir l'assistance -conseil.

Dans l'hypothèse où l'application des résultats issus de la mise en œuvre du programme annuel d'assistance-conseil est effective, cette mission pourra être une préoccupation permanente de bonne gouvernance.

A-2- Au plan de l'approche technique

Seuls les départements de l'Atlantique et du Littoral ont expérimenté au plan technique l'assistance-conseil en réalisant, d'une part, le programme annuel y afférent, d'autre part en organisant des tournées et des visites dans les communes.

Le préfet de ces départements est donc fondé à rendre compte de son expérience dans le domaine. A ce niveau la grande question est la difficulté à mettre en pratique le programme élaboré à grands moyens techniques. En mobilisant les compétences locales à cette tâche, le préfet induit dans la tradition administrative de nouvelles habitudes au renforcement des capacités des ressources humaines. Comme l'élaboration du budget primitif local, celle du programme d'assistance -conseil doit nécessairement entrer dans les habitudes.

En effet, au départ l'assistance-conseil était mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux qui l'assimilaient à une pression du pouvoir central par le biais du Préfet, mais la valorisation des résultats de l'assistance-conseil à travers le fonctionnement des organes tels que la CAD, le CDCC et les visites du Préfet même ont fini par sortir les communes de leur ignorance. Le pouvoir de tutelle sur la commune est même souhaité pour susciter les initiatives locales.

En discutant, en échangeant entre responsables, les autorités aident les communes à poser leurs problèmes et à chercher des approches de solutions dont la mise en œuvre requiert la compétence de l'administration.

B- LES APPROCHES DE SOLUTIONS AU PLAN ADMINISTRATIF

B-1- La revue du cadre juridico-administratif

L'arsenal juridique et administratif mis au soutien de la réforme de l'administration territoriale a permis la mise en place de la décentralisation / déconcentration. Mais la pratique de l'assistance-conseil qui devait assurer un bon exercice de la tutelle semble piétiner encore.

En l'absence d'une stratégie globale de promotion de l'assistance-conseil, il serait souhaitable de procéder à la vulgarisation du guide d'assistance-conseil. Il faut aussi sensibiliser les acteurs et les bénéficiaires sur l'importance de l'assistance-conseil.

Aussi, dans l'hypothèse où l'autorité de tutelle adhère-t-elle à l'idée de réaliser cet objectif, qu'elle prenne un acte exécutoire instituant le cadre, fixant la procédure de mise en œuvre.

Ainsi, cela permettra de faire du guide d'assistance un moyen de sensibilisation sur la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes.

Dans cette optique, l'Etat doit revoir les missions des administrations sociales et économiques devant apporter leur expertise ou autres concours aux communes.

B-2- La revue des missions des administrations sociales et économiques

Pour ne pas faire de l'assistance-conseil une vaine action, l'Etat doit mettre en place des structures techniques opérationnelles aussi bien au niveau des départements qu'au niveau de chaque commune.

Par rapport à la gestion des ressources humaines des communes la Fonction Publique doit veiller à doter les communes de personnels compétents, aussi bien dans le domaine de l'administration qu'au niveau de l'éducation et de la santé.

Quant aux Ministères des Finances et du Plan il s'agit de suppléer aux manques d'institutions financières bancaires au niveau des départements pour la mobilisation d'épargne local et le financement du développement.

Il faut réveiller les antennes locales des travaux publics au niveau de chaque commune.

Pour réaliser ces propositions, des recommandations ont été faites.

Paragraphe 2 : Les Recommandations

Il s'agit d'adopter une attitude de gouvernance efficiente et avoir une approche stratégique vis-à-vis des besoins locaux.

A- L'APPROCHE PARTICIPATIVE

A-1- Le rôle des autorités étatiques, du Préfet et des autres autorités.

Il s'agit du chef de quartier de ville ou de village, du chef d'arrondissement, du maire, du Préfet du ministre, des autorités de contre-pouvoir chacune dans son domaine de compétence et le Président de la République.

Puisqu'il s'agit du gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, l'élaboration du budget local ou de l'Etat, devrait faire l'objet d'une centralisation, en partant de la collecte des besoins depuis le chef de village ou de quartier de ville au Président de la République.

L'initiative partirait des autorités et reviendrait ensuite à elles avec les informations sollicitées. Il revient aux cadres techniques de transformer les informations brutes en programme annuel d'assistance - conseil.

Une telle démarche devrait permettre au Préfet de détenir un programme annuel, s'il est bien élaboré, de refléter déjà la dimension qualitative et quantitative des besoins à la base, des difficultés éventuelles réelles, des atouts et des insuffisances. Cela lui permet d'avoir un tableau de bord réaliste au vu duquel, il pourra mieux apprécier les écarts avec les comptes rendus des autorités locales. Il peut alors procéder aux rectifications et aux ajustements subséquents.

Cela permet au Préfet de parler des localités de façon responsable, technique et non politicienne. Ce faisant, la résolution efficiente d'un problème implique la position d'un autre plus juste et plus réaliste.

Aussi, le Préfet pourra-t-il susciter les initiatives de base dans la mise en œuvre de l'assistance conseil.

A-2- La promotion des initiatives à la base

L'assistance-conseil ne doit pas se limiter à apporter l'expertise de l'Etat à la gestion des communes. Elle doit être a contrario, un réceptacle pour recueillir les préoccupations des populations.

On ne peut faire le bonheur du peuple contre son gré. C'est le sens de l'approche participative dont l'assistance-conseil constitue le mécanisme politico-administratif de gestion. La démocratie étant à la base où elle ne l'est que pour les gouvernants, c'est le sens de la promotion des initiatives à la base.

Mais pour prendre en compte ces initiatives un travail de planification est nécessaire.

B- LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DES BESOINS

B-1- L'expression quantitative et qualitative des besoins.

L'eau, l'énergie, l'autosuffisance alimentaire constituent un minimum vital sans lequel aucune vie normale ne peut s'organiser pour le bien-être social.

C'est pourquoi, plusieurs années après l'indépendance de notre pays, nous en sommes encore à chercher les voies et moyens pour sortir de l'ornière. Comment expliquer que les localités croupissent toujours dans la pauvreté ? Comment se fait-il, qu'après quatre (04) programmes d'ajustement et deux (02) programmes de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, nous en sommes à nous demander où aller ?

La direction est connue, c'est le bien-être social. Il faut planifier les besoins en quantité et en qualité en tenant compte des variétés écologiques et environnementales. L'équilibre et l'harmonie entre les hommes peuvent être entretenus malgré les naissances quotidiennes. C'est d'ailleurs la question de l'adéquation du bien-être social avec la croissance démographique.

B-2- L'adéquation du bien-être social avec la croissance démographique.

L'assistance-conseil est un des nombreux mécanismes par lesquels les communes peuvent bénéficier de l'expertise nécessaire de la part du pouvoir central. Mais nous ne parviendrons à l'harmonie dans ce système que si le mécanisme contribue à la réalisation du bien-être social, individuel et collectif : l'adéquation du bien-être social avec la croissance démographique.

C'est la recommandation faite au règlement de l'épineux problème de la gouvernance locale et de la gestion des communes sur la base de l'assistance-conseil, la mise à disposition des communes de l'expertise de l'Etat.

L'autorité de tutelle doit se préoccuper du bien-être social des populations au cours de la visite des communes.

La précarité de l'équilibre social vient de la naissance au quotidien des bouches et âmes nouvelles à nourrir et de la variété de ses bouches à nourrir.

Mais si la planification permet de prendre en compte dès sa naissance chaque âme qui vient sur terre l'homme sera moins surpris par les crises sociales. Il est recommandé pour ce faire, de mettre en place, une agence de planification du développement avec des répondants départementaux et locaux. Ainsi, en appréciant de façon concrète, le développement, dans sa dimension quantitative et qualitative, nous pourrons faire de l'assistance-conseil, un bon instrument de gestion communale pour la réalisation du bien-être.

Tableau n° 13 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments du Diagnostic	Solutions
Niveau Général		<u>Problème général</u> L'assistance -conseil est mal perçue dans le milieu des gouvernants locaux au lieu d'être une exigence de bonne gouvernance	<u>Objectif général</u> Valoriser les résultats de l'assistance - conseil	<u>Hypothèse générale</u> Faire de l'application des résultats issus de l'assistance- conseil une préoccupation de la bonne gouvernance	<u>Elément du diagnostic général</u> Faire du Préfet, de la CAD et du CDCC, les moteurs pour la promotion de l'assistance - conseil dans l'enquête de la démocratie	<u>Approche de solution générale</u> Faire de l'assistance - conseil un véritable instrument de bonne gouvernance locale aux mains aussi bien des acteurs que des bénéficiaires dans les départements de l'Atlantique et du Littoral
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	<u>Problème spécifique n° 1</u> L'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance- conseil	<u>Objectif spécifique n° 1</u> Vulgariser le guide et sensibiliser les acteurs et bénéficiaires sur l'importance de l'assistance- conseil	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> L'autorité de tutelle adhère à l'idée de réaliser la vulgarisation du guide et la sensibilisation des acteurs de l'assistance- conseil	<u>Elément du diagnostic spécifique n° 1</u> L'autorité de tutelle doit prendre un acte exécutoire instituant le cadre et fixant la procédure d'atteinte de l'objectif	<u>Approche de solution au problème spécifique n°1</u> Peaufiner et faire du guide d'assistance - conseil, un cadre technique ou un référentiel complet de sensibilisation sur la réforme de l'Administration territoriale et la gestion des communes
	2	<u>Problème spécifique n° 2</u> L'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance- conseil	<u>Objectif spécifique n° 2</u> Mettre à contribution la MCL, la Mission de la Décentralisation, le MDGLAAT ou un consultant privé en collaboration avec le service de la tutelle, pour assurer la formation continue en assistance-conseil	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'autorité de tutelle fait diligence dans la mise en œuvre de la formation	<u>Elément du diagnostic spécifique n° 2</u> L'autorité de tutelle prend les dispositions d'attache avec la DGAT ou en vue de la signature d'un accord de collaboration	<u>Approche de solution au problème spécifique n°2</u> Commettre le secrétaire Général au suivi évaluation des actions engagées pour promouvoir l'assistance –conseil sur le territoire des départements de l'Atlantique et du Littoral
	3	<u>Problème spécifique n° 3</u> Le non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives résultant de l'assistance-conseil	<u>Objectif spécifique n° 3</u> Répondre de façon diligente aux sollicitations du maire soumis en retour au respect de la hiérarchie dans l'expression de ses besoins	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> Obtenir des acteurs (Préfet, Maire) un accord concerté de bonne gouvernance locale	<u>Elément du diagnostic spécifique n° 3</u> Utiliser chaque rencontre de l'autorité de tutelle avec les gouvernés, pour renforcer la quête quotidienne de la démocratie à travers la promotion de l'assistance -conseil	<u>Approche de solution au problème spécifique n°3</u> Faire du bien-être social du citoyen et de la communauté départementale une préoccupation de tous les instants de la gouvernance locale.

CONCLUSION GENERALE

Les perspectives d'une deuxième mandature des élus locaux sont bonnes parce qu'elle paraît la mieux aguerrie en matière de bonne gouvernance pour un meilleur exercice de la décentralisation.

Le guide d'assistance-conseil vient s'ajouter au guide de contrôle de la légalité qui vient combler un vide qui a trop duré. Le caractère informel de l'assistance-conseil va pouvoir disparaître même si à un moment donné l'absence du guide n'a pas été un handicap pour le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral.

Il a anticipé les dispositions relatives à l'assistance-conseil aux communes. Celles-ci sont traduites dans les faits à travers les visites aux communes et l'intervention de ses collaborateurs (membres de la CAD) dont l'appui technique aux divers travaux.

La problématique de l'assistance-conseil résulte des difficultés à la fois théorique et pratique.

La difficulté théorique revêt un aspect technique et un aspect juridique :

- au plan théorique se pose le problème de l'élaboration par les cadres des administrations préfectorales du programme annuel d'assistance-conseil de manière à ce qu'il reflète la pertinence des sollicitations des communes ;
- l'aspect juridique pose le problème de la portée des obligations des acteurs de l'assistance-conseil, d'une part, des droits des bénéficiaires, d'autre part ;
- la difficulté pratique pose le problème à la fois de temps disponible au préfet et des moyens financiers et matériels pour mettre en œuvre l'assistance-conseil dans toutes les communes du ressort territorial et administratif des départements de l'Atlantique et du Littoral.

L'expertise nationale étant mise à la disposition des communes par le biais de l'autorité de tutelle et sur la base de l'assistance-conseil, il importe de

mettre en place une stratégie réelle de communication au profit des autorités communales.

On comprend dès lors qu'on ne saurait aborder avec succès la question sans que l'Etat ne règle de façon convenable les difficultés relatives aux moyens financiers, matériels, humains et même juridiques.

C'est là, le gage de la bonne gouvernance et de la réussite du développement local. Pour ce faire, il faut vulgariser le guide de l'assistance-conseil pour une meilleure appropriation de ce document par les élus locaux de la deuxième mandature.

L'autorité de tutelle dispose-t-elle des moyens adéquats pour mener à bien cette assistance-conseil ? Cette question pose véritablement le problème des moyens matériels, financiers et humains auxquels l'Etat doit apporter des solutions idoines.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

1. GUILLIEN, R. et VINCENT, J. : Lexique des termes juridiques, Paris Dalloz, 8^{ème} édition, 1990.
2. LAUBADERE, A. (de) : Traité de droit administratif, Paris, L.G.D.J., T.2, 1980.
3. RIVERO, J. : Droit administratif, Paris, Précis Dalloz, 13^{ème} édition, 1990.
4. THIETART, A. : Le management, Collection Que sais-je, Paris, P.U.F., 1982.

II- OUVRAGES SPECIAUX

1. GOGAN Mathias et ADJAHO Richard Bénin : Comprendre la réforme de l'Administration territoriale en 30 questions, Octobre 1997.
2. HOUNGNON Janvier Koutchoro : La décentralisation béninoise dans un langage du peuple : quels pouvoirs pour les communes béninoises ? 2002
3. DGAT – PDDC : guide d'assistance -conseil aux communes

III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- loi n° 90-032 du 11 décembre 1999 portant Constitution de la République du Bénin
- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- loi n° 98-005 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.
- décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la Conférence Administrative Départementale

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN

« La problématique de l'assistance - conseil dans le contexte de la décentralisation : cas des départements de l'Atlantique et du Littoral » est le thème qui a retenu notre attention à la fin de notre formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

Dans le cadre de nos travaux de recherches, nous avons voulu conduire un entretien avec nos enquêtés suivant le canevas ci-après

I- Identification de l'enquêté :

- 1- Poste occupé
- 2- Contact

II- Qu'est-ce qui selon vous justifie la mise en œuvre tardive de

l'assistance-conseil dans les départements de l'Atlantique et du Littoral

- 1- La mauvaise gouvernance locale ?
- 2- L'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels ?

III- Qu'est-ce qui justifie selon vous :

1. l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance – conseil ?
2. l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance – conseil ?
3. le non respect par la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance – conseil ?

NB : Ne cocher qu'une réponse par question

Table des matières

	<i>Pages</i>
Identification du jury	i
Déclaration d'engagement du chercheur	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Glossaire	vii
Résumé	viii
Sommaire	xi
<u>Introduction générale</u>	1-3
<u>Chapitre Préliminaire</u> : La présentation du cadre institutionnel de l'étude et les fondements juridiques de l'Assistance –conseil.....	4-5
<u>Section 1</u> : Le cadre institutionnel de l'étude et le fonctionnement des services de la préfecture.....	5
<u>Paragraphe 1</u> : Le cadre physique de l'étude des départements de l'Atlantique et du Littoral.....	5
A- La présentation des départements de l'Atlantique et du Littoral.....	5
A-1- Le cadre géographique et démographique.....	5-6
A-2- Le cadre historique, socio-économique et politique.....	6-7
B- Le fonctionnement des services de la préfecture et les organes départementaux.....	7
B-1- Le fonctionnement des services.....	7-10
B-2- Les organes départementaux.....	11
B-2-a- la Conférence Administrative Départementale.....	11
B-2-b- Le conseil départemental de concertation et de coordination.....	11-12
B-2-c- Les cadres de concertation technique.....	12
B-2-c-1- le comité technique départemental chargé du contrôle de la légalité des actes.....	12
B-2-c-2- Le comité technique départemental chargé du contrôle des documents budgétaires des communes.....	13
B-2-c-3- Le comité départemental de sécurité.....	13
B-2-d- Les insuffisances et atouts liés au fonctionnement des services de la préfecture de Cotonou.....	13
B-2-d-1- Les insuffisances.....	13-14
B-2-d-2 Les atouts.....	14-15
<u>Paragraphe 2</u> : Les attributions et les prérogatives du préfet.....	15
A- les Attributions du préfet.....	15
A-1- L'application de la politique de la nation et les autres attributions.....	15
A-1-1- L'application de la politique de la nation.....	15-16
A-1-2- Les autres attributions du préfet.....	16
A-1-3- Les collaborateurs direct du préfet (les pouvoirs délégué du préfet.....	16

A-1-3-a- Le secrétaire général des départements de l'Atlantique et du Littoral.....	16
A-1-3-b- Les chargés de mission.....	16-17
A-1-3-c- Le haut fonctionnaire de la sécurité.....	17
A-1-3-d- Les responsables des services déconcentrés de l'Etat.....	17
B- Les prérogatives du préfet.....	17
B-1- Le préfet, représentant du pouvoir central dans le département.....	17-18
B-2- Les portées et les limites des attributions et prérogatives du préfet.....	18
B-2-1- Les Portées.....	18-19
B-2-2 Les limites.....	19
Section 2 : Les fondements juridiques de l'assistance –conseil.....	19
Paragraphe 1 : Les dispositions législatives et règlementaires.....	19
A- Les dispositions législatives.....	19
A-1- Les prescriptions constitutionnelles.....	19-20
A-2- Les autres dispositions de textes de lois.....	20
B- Les prescriptions règlementaires.....	21
B-1- Les décrets d'application et les objectifs.....	21
B-1-1- Les décrets d'application des lois sur la décentralisation.....	21
B-1-2- les objectifs règlementaires prescrits sur l'assistance - conseil.....	22
B-2- Les portées et les limites des décrets d'application.....	23
B-2-1- Les portées des décrets d'application.....	23
B-2-2- Les limites des décrets d'application.....	23-24
<u>Paragraphe 2 :</u> La définition de l'assistance - conseil et les modalités de mise en œuvre.....	24
A- La Définition et les modalités de l'assistance – conseil.....	24
A-1- La définition juridique.....	24
A-2- Implication de la définition.....	24-25
B- Les modalités de mise en œuvre.....	25
B-1- Les différentes formes de modalités et leurs caractéristiques.....	25
B-1-1- Les différentes formes de modalités de l'assistance – conseil.....	25-26
B-2- Les acteurs leur rôle, les modalités de mise en œuvre et contraintes.....	26
B-2-1 Les acteurs du niveau national.....	26
B-2-2- Les acteurs du niveau départemental.....	26
B-2-2-a - Le Préfet :.....	27
B-2-2-b - Les chefs des services déconcentrés du niveau départemental.....	27
B-2-2-c- Les acteurs du niveau communal.....	28
B-2-2-d - Les caractéristiques.....	27-28
B-2-2-d- 1- Le caractère obligatoire de cette mission.....	28
B-2-2-d 2- Le rôle prépondérant du préfet.....	28-29
B-2-2-d 3- L'intervention de l'assistance – conseil avec les services déconcentrés.....	29
B-2-2-d 4- Le développement des capacités des communes comme un objectif de l'assistance – conseil.....	29
C- Les contraintes.....	30
C-1- Les contraintes s'imposant au niveau départemental.....	30
C-1-1- Au niveau du préfet.....	30

C-1-2- Au niveau du maire.....	30
C-1-3- Les contraintes au niveau communal.....	30
C-1-3-a- Les contraintes administratives.....	30
C-1-3-b- Les contraintes légales.....	30-31
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : LA PROBLEMATIQUE, LE CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L' ASSISTANCE – CONSEIL.....	32-33
<u>Section 1</u> : La restitution des observations du stage, la spécification et la détermination globale de la résolution de la problématique.....	33
<u>PARAGRAPHE 1</u> : Les observations du stage.....	33
A- Le contrôle de la légalité et de l'assistance – conseil.....	33
A-1- Le contrôle de la légalité.....	33-36
A-2- L'assistance - conseil aux communes dans les départements de l'Atlantique et du Littoral.....	36-39
B- Finalité des actions menées et portée de l'assistance – conseil.....	39
B-1- Finalité des actions de développement.....	39
B-2- Efficacité de l'assistance - conseil dans les départements de l'atlantique et du littoral.....	40
B-2-1- Les atouts :.....	40-41
B-2-2- Les limites.....	41-42
<u>PARAGRAPHE 2</u> : Ciblage, choix et spécification de la problématique.....	42
A- Ciblage de la problématique.....	42
A-1- Choix de la problématique.....	42-44
A-2- Spécification de la problématique.....	44-45
B- Détermination globale et résolution de la problématique.....	45
B-1- Détermination globale de la problématique.....	45-46
B-2- Résumé de résolution de la problématique.....	46-48
<u>Section 2</u> : Les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée.....	49
<u>PARAGRAPHE 1</u> : Les objectifs et les hypothèses de l'étude.....	49
A- Les objectifs de l'Etude.....	49
A-1- L'objectif général.....	49
A-2- Les objectifs spécifiques.....	49-50
B- Les causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés.....	50
B-1- Les causes et hypothèses générales.....	50
B-2- Les causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés.....	50
B-2-a- Les causes et hypothèses liées à l'absence d'une stratégie de promotion de l'assistance - conseil :.....	50
B-2-b- Les causes et hypothèses liées à l'inexistence d'un cadre national de formation continue en assistance - conseil dans la gestion communale.....	51
B-2-c- Les causes et hypothèses liées au non respect de la hiérarchie de la pertinence des initiatives locales prioritaires résultant de l'assistance – conseil.....	51-52
<u>PARAGRAPHE 2</u> : La revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée.....	52
A- La revue de littérature.....	52
A-1- Le point des connaissances relatives aux questions de développement.....	52-53

A-2- Le point des connaissances relatives aux questions liées à l'assistance-conseil.....	53
B- La méthodologie de recherche adoptée.....	53
B-1- La préparation de l'enquête.....	53-54
B-2- La revue documentaire.....	54
<u>CHAPITRE DEUXIEME LA COLLECTE ET LA PRESENTATION DES DONNEES</u>	
<u>RELATIVES A LA PROBLEMATIQUE, LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES</u>	
<u>RECOMMANDATIONS.....</u>	55-56
<u>Section 1</u> : la collecte et la présentation des données relatives à la problématique.....	56
<u>PARAGRAPHE 1</u> : L'enquête, la présentation et les limites des données.....	56
A- l'enquête proprement dite :.....	56
A-1- la cible enquêtée.....	56-58
A-2- Les Résultats obtenus.....	59-60
B- La présentation et les limites dans la collecte des données.....	60
B-1- la présentation des données.....	60-61
B-2- Les limites des données.....	61-62
<u>PARAGRAPHE 2</u> : la vérification des hypothèses, l'établissement du diagnostic.....	62
A- La vérification des hypothèses.....	62
A-1- Le degré de vérification.....	62-64
A-2- Le degré de vérification des hypothèses n°s 2 et 3.....	64-65
B- L'établissement du diagnostic.....	65-66
B-1- L'élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1.....	66
B-2- les éléments du diagnostic liés aux problèmes spécifiques n°s 2 et 3.....	66
<u>Section 2</u> : Les approches de solutions et les recommandations.....	66
<u>PARAGRAPHE 1</u> : Les approches de solutions d'ordre politique.....	66
A- Les approches de solutions au plan politique.....	67
A-1- Au plan de la gouvernance locale.....	67
A-2- Au plan de l'approche technique.....	68
B- Les approches de solutions au plan administratif.....	68
B-1- La revue du cadre juridico administratif.....	68-69
B-2- La revue des missions des administrations sociales et économiques.....	69
<u>PARAGRAPHE 2</u> : Les recommandations.....	70
A- L'approche participative.....	70
A-1- Le rôle des autorités étatiques, du Préfet et des autres autorités.....	70
A-2- La promotion des initiatives de base.....	71
B- La planification stratégique des besoins.....	71
B-1- L'expression quantitative et qualitative des besoins.....	71
B-2- L'adéquation du bien-être social avec la croissance démographique.....	72-73
CONCLUSION.....	74-76
BLIOGRAPHIE	
ANNEXES	