



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE 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 AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

Option

ADMINISTRATION DES FINANCES

Filière

PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT
LOCAL

ANNEE ACADEMIQUE: 2009-2010

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE L'EXPERTISE DE
L'ETAT AUX COMMUNES**

Illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori

RÉALISÉ ET SOUTENU PAR :

Donald Romaric MEHOU

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE

Worou SARRE DJORI
Administrateur civil
Chargé de mission du PDBA

DIRECTEUR DE MÉMOIRE

Gustave Amavi KOUÉVI
Maître de Conférences en
Droit Public à l'Université
Paris 1 Panthéon Sorbonne

Janvier 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY : **AHOU BERNARD**

VICE - PRESIDENT : **HOUEDANOU THOMAS**

MEMBRE : **SANNI MALA**

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

DEDICACE

➤ A ma mère Antoinette S. ASSOUTO épouse MEHOU

- Pour l'amour, la joie, la paix et la sincérité dans lesquels elle nous a fait grandir
- Pour tout ce qu'elle a enduré dans sa vie de mère de famille
- Pour que ce travail lui soit une lueur d'espoir et de joie

➤ A mon père Justin MEHOU

- Pour tous les sacrifices consentis à mon égard ;
- Pour l'éducation basée sur le sens de l'effort qu'il nous a donnée.

REMERCIEMENTS

- ✓ A mon maître de mémoire Monsieur Gustave Amavi KOUEVI qui a accepté spontanément suivre ce travail jusqu'à son aboutissement malgré ses multiples occupations ;
- ✓ A mon maître de stage Worou SARRE DJORI pour ses conseils et surtout l'attention accordée à l'amélioration de la qualité de ce mémoire ;
- ✓ Aux membres du jury qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur temps pour apprécier ce travail ;
- ✓ A tout le personnel de l'ENAM, en particulier aux professeurs de la filière Planification et Développement Local ;
- ✓ A Monsieur Denis ALI YERIMA, Préfet des départements du Borgou et de l'Alibori pour l'accueil de qualité qu'il nous a réservé dans sa structure ;
- ✓ A Messieurs Toussaint GNONLONFOUN, Joseph C. LIMA, Mouhamadou SONSARE, pour leur soutien moral ;
- ✓ A Madame Aimée J. AZON épouse ABOUDOU, Chef Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée pour ses remarques et conseils ;
- ✓ A tous les Chefs services de la préfecture en particulier Madame Adrienne AKPAMOLI épouse TOLO et Monsieur Assouma SEIDOU GOUNOU pour leur accompagnement ;
- ✓ A toutes les autorités qui ont accepté se prêter à nos interrogations ;
- ✓ A tout le personnel de la préfecture de Parakou pour l'accueil et l'amabilité remarquable ;
- ✓ A mes camarades de promotion pour ces deux (2) années passées ensemble ;
- ✓ A tous ceux qui ont participé de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire, j'adresse mes sincères remerciements.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

ASGoL	:	Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale dans le Borgou
CAD	:	Conférence Administrative Départementale
CDCC	:	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CIDR	:	Centre International de Développement et de Recherche
ENAM	:	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
MDGLAAT	:	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
DGAE	:	Direction Générale de l'Administration de l'Etat
DGAT	:	Direction Générale de l'Administration Territoriale
Ed	:	Édition
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
OS	:	Objectif Spécifique
PA3D	:	Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local
PAC	:	Programme d'Assistance-Conseil
PDBA (La)	:	Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori
PDBA (Le)	:	Le Préfet des Départements du Borgou et de l'Alibori
PG	:	Problème général
PS	:	Problème spécifique
RAT	:	Réforme de l'Administration Territoriale
SAF	:	Service des Affaires Financières
SDE	:	Services Déconcentrés de l'Etat
SPAT	:	Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
STCCD	:	Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée
TBE	:	Tableau de Bord de l'Etude
PONADEC	:	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTA	:	Plan de Travail Annuel
PTF	:	Partenaire Technique et Financier

LISTE DES TABLEAUX

Titres	Pages
Tableau n°I : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	26
Tableau n°II : Tableau de bord de l'étude	36
Tableau n°III : Taux de réalisation des entretiens	46
Tableau n°IV : Taux de recouvrement des questionnaires	46
Tableau n°V : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS1	47
Tableau n°VI : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS2	48
Tableau n°VII : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS3	48
Tableau n°VIII : Tableau d'établissement du diagnostic	50

GLOSSAIRE

1. **Assistance-conseil aux communes** : mission obligatoire de l'Etat qui incombe au préfet, en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre, à titre payant ou gratuit, l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences. (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).

2. **Contrôle de légalité** :

- Contrôle exercé par une personne morale de droit public (l'Etat) sur une autre personne morale de droit public (la commune).

- Ensemble de méthodes et procédures par lesquelles l'autorité qui en est chargée vérifie la conformité, à la loi et aux règlements, des actes des autorités qui y sont soumises.

3. **Décentralisation** : système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources. (Lexique des termes juridiques 17^{ème} édition, DALLOZ 2010, p.224).

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 (Guide d'assistance-conseil aux communes, DGAT).

4. **Déconcentration** : système d'organisation des structures de l'Etat dans lequel certains pouvoirs de décision sont donnés aux agents du pouvoir central répartis sur le territoire (Le petit LAROUSSE 2010, p.291).

Technique d'organisation qui consiste, au sein d'une même institution, en une délégation du pouvoir de l'Etat à ses représentants nommés par lui et situés sur une portion du territoire afin qu'ils les exercent en ses

lieu et place et sous son contrôle (Guide d'assistance-conseil aux communes, DGAT).

5. **Expertise** : ensemble de connaissances, de compétences d'un expert mises au service d'une entreprise, d'une organisation (p.443, Le petit LAROUSSE illustré, 2006, 3^{ème} sens).
6. **Gouvernance** : manière de gérer, d'administrer (p.475, Le petit LAROUSSE 2010).
7. **Pouvoir de tutelle** : il s'agit ici du pouvoir conféré au préfet en sa qualité d'autorité de tutelle et qui comporte des fonctions :
 - d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat ;
 - de contrôle de légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune.

Le pouvoir de tutelle est à distinguer du contrôle de tutelle qui n'en est qu'un aspect. La tutelle, dans le cadre de la décentralisation, est donc un pouvoir administratif d'assistance et de contrôle conféré à un représentant de l'Etat en vue de permettre, dans les conditions fixées par la loi, un meilleur exercice des compétences dévolues aux collectivités locales (Guide d'assistance-conseil aux communes, DGAT).

8. **La collectivité locale** : entité territoriale juridiquement distincte de l'Etat, disposant d'organes élus, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et gérant des compétences définies par la loi sous le contrôle de l'autorité de tutelle.

Dans le cas du Bénin, actuellement, la commune demeure la seule collectivité locale (Guide d'assistance-conseil aux communes, DGAT).

RESUME

Au terme de notre formation au cycle II de la filière Planification et Développement Local (PDL) à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons effectué un stage académique à la Préfecture des départements du Borgou et de l'Alibori. Les constats significatifs recensés sur notre lieu de stage nous ont amené à nous intéresser au sujet intitulé « **Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori** ».

Ce travail de recherche s'est basé sur une problématique structurée en problème général (celui du faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes) et en problèmes spécifiques que sont : l'insuffisance de chargés de mission, la faible exécution du Programme d'Assistance-Conseil et l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions de l'assistance-conseil menées.

Pour relancer le débat autour de ces problèmes et contribuer à leur résolution, nous nous sommes fixés des objectifs à savoir : analyser l'incidence des difficultés de mise en œuvre de l'assistance-conseil sur le développement des communes, étudier les blocages liés à la nomination de nouveaux chargés de mission, évaluer les conséquences du défaut de financement sur l'exécution du PAC, puis inciter à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des actions d'assistance-conseil menées.

Les hypothèses de recherche utilisées sont : le défaut de nomination en conseil des ministres explique l'insuffisance de chargés de mission, le défaut de financement justifie la faible exécution du PAC et enfin l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis explique l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil.

La vérification de ces hypothèses nous a amené à procéder à une enquête auprès des autorités préfectorales, des directeurs et cadres techniques départementaux et des autorités du MDGLAAT. A cet effet, nous

avons choisi comme outils d'analyse le questionnaire et le guide d'entretien. A l'issue de l'analyse des données recueillies le diagnostic obtenu révèle une confirmation des trois hypothèses de recherche.

Les approches de solutions que nous avons proposées pour la résolution des problèmes sont entre autres : la nomination de chargés de mission en nombre suffisant ; la mobilisation financière effective en faveur des activités inscrites au Programme d'Assistance-Conseil et enfin la mise en place d'un mécanisme d'évaluation périodique des actions d'assistance-conseil menées.

Ainsi pour la résolution des problèmes évoqués supra, la mise en œuvre effective des solutions proposées s'avère une nécessité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PREFECTURE DES DEPARTEMENTS DU BORGOU ET DE L'ALIBORI AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS A LA PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE L'ASSISTANCE-CONSEIL AUX COMMUNES

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée : approches théoriques et méthodes empiriques

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Au Bénin, les états généraux de l'administration territoriale organisés en 1993 ont posé les jalons pour l'amorce du processus de décentralisation du pays. A l'instar de bon nombre de pays africains, le Bénin s'est engagé dans une réforme de l'administration territoriale soutenue par deux piliers à savoir la décentralisation et la déconcentration qui s'est traduite par l'émergence de nouvelles collectivités territoriales décentralisées. Cette expérience a induit des mutations au sein de l'Administration publique.

L'un des champs d'action du volet « déconcentration » est l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées. La tutelle, quant à elle, comporte deux volets que sont le contrôle de légalité des actes communaux et l'Assistance-Conseil (AC) aux communes.

Aussi, les dispositions juridiques en vigueur au Bénin ne reconnaissent-elles qu'un seul niveau de décentralisation (la commune) qui met en œuvre les enjeux de démocratie de proximité et de développement à la base. Pour la concrétisation de ces enjeux, il a été prévu une autorité (le préfet) chargée d'assurer, aux termes de l'article 142 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les fonctions :

« 1- d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat ;

2- de contrôle de légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune. »

Cette même loi, conformément à son article 141 a prévu que « le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune ». C'est alors qu'il met, à cet effet, l'expertise de l'Etat, à titre gratuit ou payant, à la disposition des communes en vue de l'exercice correct de leurs compétences.

Mais force est de constater que ce volet de la déconcentration a accusé de retard par rapport au processus de la décentralisation. Par ailleurs, le bilan de la première mandature des élus communaux a révélé que le contrôle de légalité a pris le pas sur le volet assistance-conseil.

Ceci s'explique entre autres par la faible maîtrise des textes de lois et des règlements par les élus locaux désormais appelés à conduire la destinée de leur

localité ; vu que l'accès aux fonctions et responsabilités électorales locales n'était conditionnée à aucun niveau d'instruction et de technicité préalable.

Pour corriger cet écart, le Gouvernement a adopté en 2007, le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'Assistance-Conseil aux communes qui constitue le principal texte d'application des dispositions de la loi n° 97- 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Conformément à ce décret, la mission d'assistance-conseil vise deux 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.

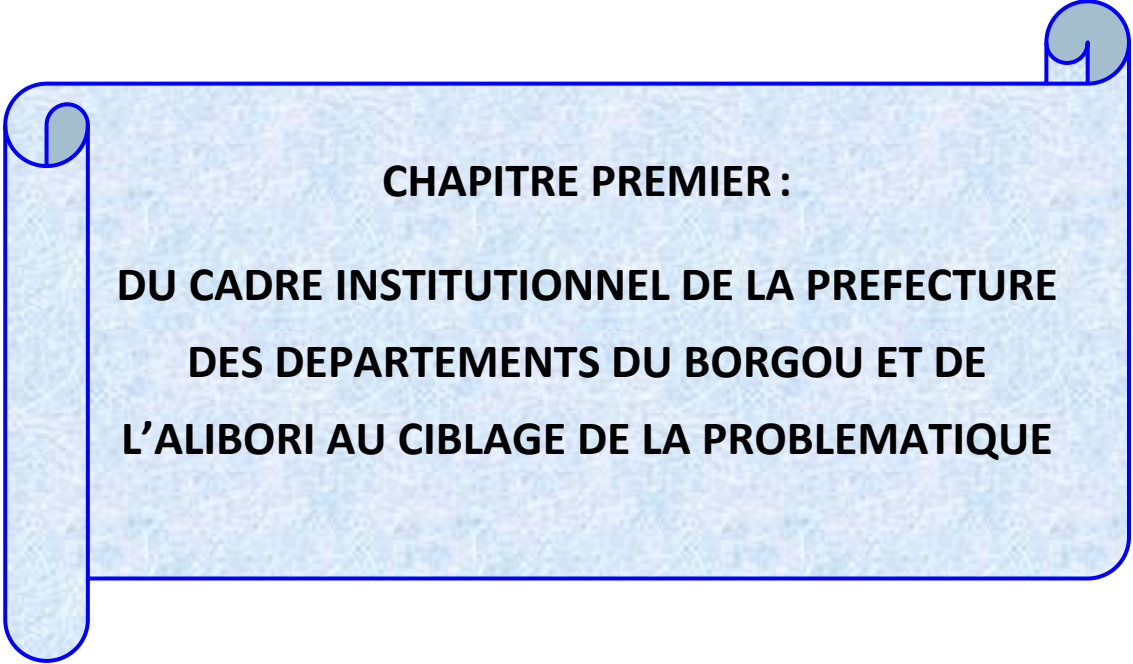
Le Préfet, dans ce rôle est assisté de collaborateurs appartenant au corps des administrateurs civils siégeant au chef-lieu du département. Nonobstant cette collaboration et ces dispositions juridiques, l'exercice du volet « assistance-conseil » de la tutelle demeure confrontée à d'énormes difficultés qui, entre autres, sont :

- l'insuffisance du nombre de chargés de missions ;
- la faible exécution du programme d'assistance-conseil ;
- l'insuffisante appréhension des effets des actions d'assistance-conseil.

Dans le cadre de ce travail, il sera procédé pour la résolution de ces problèmes, à une recherche-diagnostic sur le sujet « ***Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori*** ».

Deux principaux chapitres feront l'objet de notre étude :

- le premier part du cadre institutionnel de la préfecture des départements du Borgou et de l'Alibori au ciblage de la problématique ;
- le second va du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions à la problématique du renforcement de l'assistance-conseil aux communes.



CHAPITRE PREMIER :
**DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PREFECTURE
DES DEPARTEMENTS DU BORGOU ET DE
L'ALIBORI AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre premier, nous examinerons dans la section première, le cadre physique de l'étude et les observations de stage. La seconde section sera consacrée au ciblage de la problématique de l'étude.

SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Il nous paraît indispensable à l'entame de ce travail, de présenter l'environnement physique de notre lieu de stage (Paragraphe 1) de même que les constats significatifs relevés (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude

Il s'agira pour nous de donner d'une part un aperçu historique et géographique du champ territorial que couvrent nos études et de présenter d'autre part notre structure d'accueil de stage.

I- Présentation des départements du Borgou et de l'Alibori

L'histoire de l'administration territoriale du Bénin remonte à la période coloniale. Cette présentation prendra en compte essentiellement la période allant de l'indépendance à nos jours.

En effet, un peu avant l'indépendance du Bénin, les départements du Borgou et de l'Alibori étaient une région : *la région du Nord-Est* conformément au décret n° 226/PCM/MI du 15 décembre 1959 qui en a créé six (06) placées sous l'autorité des représentants du gouvernement appelés "délégués régionaux".

A la suite de l'indépendance du Dahomey d'alors, actuel Bénin, la région du Nord-Est est devenue *département du Nord-Est* désormais dirigé par un préfet. Cette transformation a été consacrée par le décret n° 292/PCM/MI du 21 octobre 1960.

Rappelons qu'au début des années 1960, la gestion de cette partie du territoire a été assurée par l'administrateur de France d'Outre-Mer Marcel St BLANCAT (1960-1962) avant de revenir à Robert BANDERA (1962-1963) et à

Jean Baptiste HACHEME (1963-1964) respectivement administrateur civil et officier de l'armée.

Ensuite, le département du Nord-Est connaîtra en 1971 la réforme créant les conseils départementaux et urbains. C'est avec la réforme de l'administration territoriale de 1974 que le terme de « *Province* » va apparaître. On parlera désormais de *Province du Borgou*. Mais suite à la conférence nationale de 1990, cette partie du territoire prendra la dénomination de *département du Borgou*¹ avant de devenir aujourd'hui deux départements distincts à savoir *les départements du Borgou et de l'Alibori* et ce, conformément à l'article 6 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin. L'article 7 de la même loi range dans le ressort territorial de ces deux départements, les communes de Bembèrèkè, Kalalé, N'Dali, Nikki, Parakou, Pèrèrè, Sinendé, Tchaourou, Banikoara, Gogounou, Kandi, Karimama, Malanville et Ségbana.

De 1960 à 2011, dix-sept (17) dirigeants ont successivement reçu la charge d'administrer cette partie du territoire béninois, l'actuel étant l'administrateur civil Denis ALI YERIMA.

Aujourd'hui, situés au Nord-Est du Bénin, les départements du Borgou et de l'Alibori sont limités au Nord par la République du Niger, au Sud par le département des Collines, à l'Est par la République Fédérale du Nigéria, au Nord-Ouest par la République du Burkina-Faso et à l'Ouest par les départements de l'Atacora et de la Donga. Avec une superficie de 52.093 km², les départements du Borgou et de l'Alibori représentent 46 % du territoire national.

La population des départements du Borgou et de l'Alibori est de 1.245.264 habitants². La densité reste faible (24 habitants / km²) mais marquée par de grands écarts liés à une forte concentration autour des villes de Parakou et de Kandi. On y rencontre plusieurs groupes ethniques dont les principaux sont : les Baatombou (41%), les Gando (13 %), les Dendi (11 %), les Foulbé (10 %), les Nagot (4 %) et les Mokolé (2 %)³.

¹ Suivant les dispositions de la loi n°90-008 du 13 août 1990 qui confère au département la personnalité morale et l'autonomie financière ;

² Données du RGPH3 de février 2002 ;

³ Tableau de Bord Social des départements du Borgou et de l'Alibori, TBS 2007.

La population agricole est estimée à 870.567 individus (soit 70% de la population des deux départements) dont 334.427 actifs agricoles⁴ selon les résultats du dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3).

Les départements du Borgou et de l'Alibori comptent 84 arrondissements, 14 communes dont une à statut particulier, Parakou⁵. Toutes ces subdivisions administratives sont à l'étape actuelle sous la tutelle d'un Préfet.

II- Présentation de la structure d'accueil de stage

Il s'agit ici de faire une présentation globale de l'organisation administrative de la préfecture des départements du Borgou et de l'Alibori à travers ses acteurs et ses services.

Sise à Parakou, l'unique commune à statut particulier de la partie septentrionale du Bénin à l'heure actuelle, la Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori (PDBA) est une administration déconcentrée de l'Etat. Elle abrite le siège du pouvoir d'Etat à l'échelle départementale. Elle est aussi désignée communément sous l'appellation de « préfecture de Parakou ».

La préfecture de Parakou est dirigée par un préfet. Celui-ci est assisté de plusieurs cadres.

En ce qui concerne l'organisation administrative de la préfecture de Parakou, nous aborderons successivement le rôle du Préfet, autorité de tutelle et de ses collaborateurs puis, les services de la préfecture directement liés à notre étude.

A- Le Préfet et ses collaborateurs

Le Préfet

Aux termes de l'article 21 du décret n°2002-376 du 22 Août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale « Le préfet est le représentant du pouvoir central dans le département. A ce titre, il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat. Il y est l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement ». Dans le nouveau contexte de la décentralisation, le rôle du préfet se résume essentiellement à l'application de la

⁴ Soit 38% de la population agricole et 27% de la population des deux départements ;

⁵ Données des PAC 2010 et 2011 : brève présentation des deux départements.

politique de la Nation, déterminée et conduite par le chef du gouvernement ; à l'application des lois et règlements ainsi que des décisions de justice ; au maintien de l'ordre public ; à la protection civile⁶; et à l'exercice de la tutelle administrative.

Par ailleurs, le préfet préside la Conférence Administrative Départementale (CAD) et le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC). Il est l'ordonnateur secondaire du budget national dans son département.

Dans leur mission de sécurité et de maintien de l'ordre, la gendarmerie et la police sont placées sous l'autorité du Préfet. Il en est de même des unités concourant aux secours, dans leur mission de protection civile.

Aux termes de l'article 141 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, «Le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune. Dans l'exercice de cette fonction, il est assisté de collaborateurs appartenant au corps des administrateurs civils siégeant au chef-lieu du département ».

Les collaborateurs du Préfet

Le Préfet des départements du Borgou et de l'Alibori est assisté dans ses fonctions d'un Secrétaire Général, d'un Chargé de mission et des responsables des divers services et organismes déconcentrés.

- **Le Secrétaire Général**

Nommé par décret pris en conseil des ministres, parmi les administrateurs civils, sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale, le Secrétaire Général des départements du Borgou et de l'Alibori a sous son autorité directe, la quasi-totalité des services administratifs de la préfecture. Les articles 4 et 55 à 57 du décret n°2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale présentent les attributions et prérogatives des Secrétaires Généraux de département. Toutefois, il convient de préciser que c'est le Secrétaire Général qui assure le secrétariat de toutes les

⁶ Cf. article 22 du décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale.

commissions départementales. Il remplace le préfet absent et supplée le préfet empêché.

- **Le Chargé de mission**

Quant au Chargé de mission du Préfet des Départements du Borgou et de l'Alibori, il exerce pour le compte du Préfet, le pouvoir de tutelle sur les communes⁷ puis collabore avec le Préfet à l'exercice de ses fonctions de coordination des services déconcentrés de l'Etat. L'article 66 du décret cité supra stipule que « sous le contrôle du préfet, le chargé de mission, dans les communes dont il a la charge :

- assure la représentation territoriale de l'Etat ;
- veille au respect des lois et règlements ;
- concourt au maintien de la sécurité et de l'ordre public ;
- anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire ;
- participe à l'exercice du contrôle administratif, du contrôle de tutelle et conseille les responsables et les membres des organes communaux ».

- **Le Haut fonctionnaire chargé de la sécurité**

Nonobstant les dispositions de l'article 141 de la loi portant organisation des communes en République du Bénin, le préfet est assisté d'un haut fonctionnaire chargé de la sécurité⁸. Sont concernés par cette disposition, seuls les départements disposant de commune à statut particulier.

Conformément à l'article 58 du décret 2002 – 376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale, le Haut fonctionnaire chargé de la sécurité a entre autres la charge d'animer et de coordonner la prévention de la délinquance et de l'insécurité, d'exécuter les délibérations du conseil municipal en matière de sécurité.

Notons que le Préfet des Départements du Borgou et de l'Alibori ne dispose pas encore d'un Haut fonctionnaire chargé de la sécurité.

⁷ Sous l'autorité du Préfet, le pouvoir de tutelle devrait s'exercer par le Chargé de mission dans un ressort territorial regroupant au plus trois (3) communes. Cependant le nombre de Chargé de mission ne doit excéder trois (3) par département et ce, *en fonction du nombre de communes ou de l'étendue du territoire du département* ;

⁸ Article 32 de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

- **Les responsables des services déconcentrés de l'Etat**

Ils assistent le Préfet dans son rôle de coordination des activités au niveau départemental. Ils sont soumis au contrôle périodique du Préfet à l'exception des organes judiciaires, des 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.

Aussi, deux cadres de travail sont créés. Il s'agit de la Conférence Administrative Départementale (CAD) et du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

La Conférence Administrative Départementale réunit autour du Préfet, le Secrétaire Général du département, le Haut fonctionnaire en matière de sécurité, les directeurs et chefs de services départementaux et les responsables départementaux des sociétés et offices d'Etat. Entre autres, la CAD est compétente pour l'examen et l'adoption du Programme d'Assistance-Conseil de l'autorité de tutelle aux communes.

Le CDCC quant à lui, est composé du Préfet, des Maires et de leurs adjoints, d'un responsable de l'Union Départementale des Producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale, d'un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves.

Par ailleurs, le rôle des différentes autorités préfectorales ayant été abordé, il convient de passer en revue celui des différents services dont les activités concourent au quotidien à la réalisation de la mission assignée à la préfecture.

B- Les services de la préfecture

Conformément à l'arrêté n°5/189/PDBA-SG-SRH du 24 août 2010 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la préfecture de Parakou, celle-ci est structurée en :

- services directement rattachés au Préfet que sont le Secrétariat Particulier, le Service des Chiffres et la Cellule de passation des marchés ;
- services dont l'animation, la coordination et le contrôle sont assurés par le Secrétaire Général des Départements sous l'autorité du Préfet.

Cette dernière catégorie de services regroupe un ensemble de huit (8) services techniques.

❖ **Le Secrétariat Administratif**

Il est chargé de l'enregistrement et de l'expédition du courrier administratif ordinaire et de la tenue des différents registres. Il comprend deux (2) divisions :

- *La division courrier « arrivée »,*
- *La division courrier « départ ».*

❖ **Le Service de la Communication, des Archives et de la Documentation**

Il est chargé des relations publiques, de l'information, de la communication et de l'archivage des dossiers. Il comprend deux divisions :

- *La division des relations publiques,*
- *La division des archives et de la documentation.*

❖ **Le Service des Transmissions**

Le service des transmissions est chargé des questions relatives aux communications administratives ordinaires radiophoniques, téléphoniques, électroniques ... et à la maintenance des installations. Il comprend deux divisions :

- *La division du trafic ;*
- *La division de la maintenance.*

❖ **Le Service des Affaires Générales (SAG)**

Ce service s'occupe des questions relatives à l'administration générale, au domaine, à la carte nationale d'identité et aux affaires sociales, culturelles, culturelles et sportives. Il comprend quatre (4) divisions :

- *La division administration générale ;*
- *La division domaine ;*
- *La division carte nationale d'identité ;*
- *La division affaires sociales, culturelles, culturelles et sportives.*

❖ **Le service des affaires financières**

Ce service est chargé des questions relatives à la prévision des crédits délégués tant pour la préfecture que pour les services déconcentrés de l'Etat, à la mise en consommation des crédits délégués et à la tenue des comptes.

Il comprend quatre (4) divisions :

- *La division des crédits délégués de la préfecture ;*
- *La division des crédits délégués des services déconcentrés de l'Etat ;*
- *La division solde et accessoires ;*
- *La division du matériel.*

❖ **Le Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire**

Ce service comporte quatre (4) divisions à savoir :

- *La division statistique et économie qui s'occupe des questions liées à la statistique et à l'économie ;*
- *La division plan, développement départemental, élaboration et mise en œuvre des projets ;*
- *La division coordination et suivi des plans communaux d'aménagement et de développement local ;*
- *La division de l'informatisation.*

❖ **Le Service des Ressources Humaines**

Il est chargé de l'identification des besoins en personnel, de la formation continue des agents de la préfecture, de la gestion des carrières des agents et de la gestion du personnel.

- *La division gestion des carrières et de la formation continue ;*
- *La division affaires disciplinaires, du contentieux et des récompenses.*

Après avoir passé en revue l'ensemble de ces services, nous ferons ressortir les constats significatifs relevés durant notre séjour à la préfecture de Parakou.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la préfecture de Parakou

I- Restitution des observations de stage

Engagé dans la logique d'une recherche-diagnostic, conformément aux prescriptions du référentiel des mémoires de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin, nous avons pu relever au cours de notre stage, certains constats qui se présentent aussi bien en termes de forces pour certains qu'en termes de faiblesses pour d'autres.

Ainsi, pendant les trois (3) mois qu'a duré notre stage à la préfecture de Parakou, nous avons fait des observations essentiellement liées à la mise en œuvre du pouvoir de tutelle. Toutefois, certains aspects relatifs au fonctionnement de l'Administration préfectorale en général et à celui du Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée (STCCD) en particulier, ont été abordés.

En effet, la préfecture de Parakou est une structure déconcentrée de l'Etat. Son fonctionnement est défini à travers le décret n°2002-376 du 22 août 2002⁹ et précisé par l'arrêté préfectoral n°5/189/PDBA-SG-SRH du 24 août 2010 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la préfecture de Parakou.

Elle est dirigée par un administrateur civil qui a une longue expérience de l'Administration publique béninoise. **On note alors que la préfecture de Parakou est dirigée par un administrateur civil averti (*force*).**

A la préfecture de Parakou, la cérémonie des couleurs des lundis est régulièrement tenue. Elle constitue une occasion de regroupement du personnel dont le préfet se sert par moments pour passer des informations utiles afin que tout le personnel soit au même niveau d'information. On note donc une tenue régulière de la cérémonie des couleurs et **une bonne stratégie de communication interne du préfet (*forces*).**

⁹ Décret n° 2002 – 376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale ;

Les réunions syndicales constituent un cadre d'échanges enrichissant pour le personnel en ce sens qu'en dehors des questions de revendication¹⁰, elles constituent un véritable creuset de conscientisation de certains agents indélébiles. Il s'agit essentiellement des agents qui viennent au service avec un grand retard¹¹, des agents qui ne font pas preuve de célérité dans la satisfaction des usagers, des agents qui prennent de longues pauses-déjeuner, et aussi et surtout ceux qui viennent au service en état d'ébriété¹². **Il existe donc à la préfecture de Parakou un cadre d'auto-conscientisation des agents (force).**

En outre, la tenue effective des séances des cadres de concertation et de décision que sont les séances hebdomadaires du Comité de Direction (CODIR), les deux sessions annuelles du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination et les séances mensuelles de la Conférence Administrative Départementale (CAD) et la prise en compte des recommandations qui en découlent constituent une preuve du respect des textes et de l'approche concertée recommandée dans la gestion des affaires publiques. On peut alors dire qu'il y a **une approche concertée dans la coordination des affaires des départements du Borgou et de l'Alibori (force).**

Pour mieux organiser le contrôle de tutelle et avoir plus d'efficacité, deux comités techniques départementaux de contrôle de légalité ont été créés par des arrêtés préfectoraux. Il s'agit de l'arrêté n°5/0111/PDBA-SG-CM du 16 août 2005 portant création du comité technique départemental chargé d'étudier la légalité des actes communaux et de l'arrêté n°5/0112/PDBA-SG-CM du 16 août 2005 portant création, attributions et fonctionnement du comité technique départemental chargé du contrôle des documents budgétaires des communes. Ces comités bénéficient de la participation des cadres de compétences diverses. Ainsi, on peut dire a priori que **des propositions éclairées sont adressées au Préfet en vue de lui faciliter l'exercice du pouvoir de contrôle de légalité des actes des organes communaux** dont il est investi en sa qualité d'autorité de tutelle **(force)**.

¹⁰ Il s'agit des revendications liées notamment au non paiement des allocations familiales, au retard dans le paiement des salaires et à l'amélioration du statut des agents des collectivités locales en service à la préfecture.

¹¹ En dépit des demandes d'explication reçues suite à une visite surprise de l'Inspection Générale des Services Publics (IGSEP) à la préfecture de Parakou.

¹² L'état d'ébriété a pour conséquence de réduire considérablement l'efficacité des agents mis en cause face à la qualité attendue de l'exécution des tâches à eux confiées.

En ce qui concerne la fréquence des séances de ces comités, elle est hebdomadaire, mais varie aujourd'hui en fonction de la quantité et de l'urgence des actes à apprécier. On note ainsi **une prise en compte de l'urgence des actes à étudier dans l'organisation des séances de contrôle de légalité (force)**. Pour ce qui est du déroulement proprement dit des séances du contrôle de légalité, il se fait dans une ambiance détendue ; ce qui favorise une **intervention aisée de tous les membres présents (force)**. Cependant, on note quelque fois **l'absence de certains membres du comité de contrôle de légalité** pour des raisons liées à leur agenda ou au chevauchement avec des missions officielles. **L'existence de quelques erreurs au sein des actes communaux¹³** soumis au comité révèle **l'insuffisante maîtrise des textes légaux et réglementaires par les élus locaux et les cadres des mairies (faiblesses)**.

A côté du contrôle de légalité qui constitue une approche répressive de la mise en œuvre des pouvoirs de l'autorité de tutelle sur les communes, se trouve l'assistance-conseil qui relève beaucoup plus d'une approche pédagogique.

Quelques activités ont été réalisées dans ce cadre. Le mois de novembre 2010 a connu la visite statutaire du préfet dans les quatorze (14) communes des départements du Borgou et de l'Alibori. On note alors une **tenue effective de la visite statutaire du Préfet dans les communes (force)**. Cette visite constitue pour le Préfet et sa délégation une occasion de conseiller et de sensibiliser les différents acteurs communaux rencontrés. En dehors de la visite du Préfet, les formations données aux élus locaux et aux agents des mairies participent aussi de la mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes.

Le nombre d'activités exécutées au sein du programme conçu à cet effet, révèle une faible fréquence desdites formations sur le terrain. On note ainsi **une rareté des formations dans les communes au titre de l'assistance-conseil (faiblesse)**. Outre cette observation, il faut mentionner qu'il n'existe pas un point des effets générés à court ou moyen terme par ces actions de formation sur le développement des communes ; ceci conduit à une **insuffisante appréhension**

¹³ Ce constat relance la question de la participation d'un représentant par commune aux séances de contrôle de légalité des actes en vue d'avoir une compréhension plus approfondie des motifs de rejet de leurs actes ou encore en vue de bénéficier directement des conseils susceptibles de favoriser une amélioration des prestations communales.

des effets induits par les actions d'assistance-conseil (faiblesse). Précisons tout de même qu'un suivi de ces actions est fait¹⁴.

Par ailleurs, le chargé de mission étant un acteur essentiel dans la mise en œuvre de l'assistance-conseil, son importance n'est plus à démontrer.

Cependant, jusqu'à l'heure actuelle, le Préfet des départements du Borgou et de l'Alibori ne dispose que d'un seul Chargé de mission nonobstant les dispositions de l'article 65 du décret n°2002-376 du 22 Août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale qui prévoit que chaque chargé de mission s'occupe « d'un ressort territorial regroupant au plus trois communes ». Or les départements du Borgou et de l'Alibori comptent respectivement 8 (huit) et 6 (six) communes, soient au total quatorze (14) communes dont une (1) est à statut particulier. Le Chargé de mission étant compétent en matière d'assistance-conseil pour un maximum de trois communes ordinaires, il est alors évident qu'il y a aujourd'hui un déficit de cinq (5) chargés de mission¹⁵ pour renforcer davantage l'action du Préfet dans les communes relevant de sa compétence territoriale.

On constate à ce niveau un nombre insuffisant de chargés de mission pour renforcer davantage l'action du Préfet dans toutes les communes des deux départements (faiblesse).

Notons de même l'insuffisance des moyens matériels de transport sur le terrain. Quant au moyen de déplacement mis à la disposition du Chargé de mission pour ses tournées dans les quatorze communes des deux départements, il est de vétuste. On relève à ce niveau **la vétusté du moyen de déplacement du Chargé de mission (faiblesse).**

En ce qui concerne le Service des Affaires Financières (SAF) l'un des problèmes les plus remarquables qu'on y relève est **le dysfonctionnement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (faiblesse)** ; cette situation a d'ailleurs été signalée dans le rapport d'exécution du Plan de Travail Annuel (PTA) 2009.

Quant au Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée (STCCD), il compte actuellement une équipe de cinq (5) agents qui

¹⁴ A l'issue des actions de formation réalisées, un rapport d'exécution est produit et immédiatement adressé au Préfet. Aussi un contrôle de ces actions est-il possible à travers la CAD et le CDCC.

¹⁵ Cet effectif tient compte du nombre de communes et de l'étendue du territoire du département conformément à l'article 64 du décret n°2002-376 du 22 août 2002.

assurent son fonctionnement au quotidien. Il s'agit d'un Chef service qui est un cadre de conception, de trois (3) Chefs de division, d'une Opératrice de saisie. Il reçoit aussi par moments des stagiaires qui l'appuient dans la réalisation de ses travaux.

Les trois (3) divisions du STCCD sont ainsi animées chacune par un seul agent qui tient lieu en même temps de chef de division. Ce qui ne favorise pas toujours une célérité dans l'exécution des tâches lorsqu'on sait que chaque division est compétente pour traiter des affaires des deux départements. Il en découle alors qu'en cas d'absence pour une raison ou une autre d'un Chef de division, les tâches de ladite division viennent s'ajouter soit à celles du Chef service, soit sont confiées aux autres chefs divisions en plus des leurs. **Il y a ainsi une insuffisance de ressources humaines au STCCD (faiblesse).**

Toutefois ces divisions du STCCD jouissent a priori d'un avantage majeur : celui de l'accompagnement des différentes autorités de la préfecture impliquées dans la mise en œuvre du pouvoir de tutelle. Il s'agit notamment du Préfet, du Chargé de Mission et du Secrétaire Général, qui sont tous des administrateurs civils et pour les deux premiers, d'anciens sous-préfets. Ces différents acteurs contribuent chacun en ce qui le concerne, à la mise en œuvre du pouvoir de tutelle. D'ailleurs, ils sont des membres de premier plan au sein du Comité Départemental de Contrôle de Légalité et des acteurs principaux de l'organisation de l'assistance-conseil aux communes des deux départements.

Nous pouvons donc affirmer que la tutelle bénéficie de la présence de cadres compétents (force).

Notons que dans la plupart des services de la préfecture notamment au STCCD et au Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (SPAT), un accueil chaleureux est réservé aux usagers parmi lesquels on compte essentiellement les maires, leurs adjoints, les secrétaires généraux et autres cadres communaux. On peut donc dire qu'**un accueil de qualité est réservé aux usagers (force)**. En ce qui concerne les besoins exprimés par les usagers, ils sont enregistrés et diligemment traités. Il s'en suit alors **une prise en compte effective des préoccupations des usagers (force)**.

En ce qui concerne le cadre de travail, il est peu spacieux pour contenir les bureaux du personnel et du Chef service. Ce qui entraîne d'ailleurs une trop grande

proximité des bureaux. **Il y a donc une exiguïté du cadre de travail**¹⁶ (*faiblesse*). Ces services souffrent aussi d'une **insuffisance des consommables bureautiques** et d'un **dysfonctionnement régulier de leurs matériels informatiques**¹⁷ (*faiblesses*). La non opérationnalité de l'internet à la préfecture de Parakou engendre aussi une vulnérabilité du système informatique du fait de la quasi-impossibilité de mise à jour quotidienne des antivirus installés. Ces constats sont valables aussi bien pour le STCCD, le SPAT que pour le Service des Affaires Générales (SAG). Par contre, la préfecture dispose d'une **source alternative d'énergie électrique fonctionnelle**.

Par ailleurs, s'agissant du Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, il reçoit et traite entre autres certains documents communaux tels que les contrats à soumettre à la signature du Préfet. Il assure la compilation des données liées à l'exécution du Plan de Travail Annuel (PTA) de la préfecture. Ces données sont périodiquement mises à jour. Il y a donc **un suivi de l'exécution du PTA de la préfecture de Parakou** (*force*).

En outre, il est important d'indiquer que de façon régulière, certains chefs services notamment le Chef du SPAT, le Chef du STCCD participent régulièrement à des ateliers de validation, des séances de formation ou même des fora qui constituent sans nul doute des creusets de réflexions, d'enrichissement et de partage du savoir et des expériences. **Il en résulte la participation de certains chefs services de la préfecture à des creusets très enrichissants de réflexions et de partage d'expériences** (*force*).

Certaines de ces rencontres sont organisées ou financées entre autres par le Projet d'Appui à la Déconcentration, à la Décentralisation et au Développement économique local (PA3D) qui apporte un accompagnement financier au profit de la préfecture, des Services Déconcentrés de l'Etat (SDE) et des communes des deux départements. Remarquons également la présence du programme Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL) très actif dans le département du Borgou. **Il existe alors un accompagnement financier de certaines activités de la**

¹⁶ L'exiguïté du cadre de travail participe à l'augmentation du stress au travail (le stress étant un facteur chronophage donc source de la baisse d'efficacité au travail).

¹⁷ Ce dysfonctionnement engendre un ralentissement du traitement informatique des données.

préfecture, des SDE et des communes par les partenaires au développement (*opportunité*).

Malheureusement ces partenaires sont beaucoup moins présents dans le département de l'Alibori, ce qui pourrait entamer à la longue le développement harmonieux de ces deux parties du territoire national qui jadis formaient une seule et unique entité¹⁸. **Il y a donc un risque de déséquilibre entre le département du Borgou et celui de l'Alibori en matière de développement (*menace*).**

Par ailleurs, il convient de mentionner que pour mieux atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée, la préfecture de Parakou s'est dotée d'un certain nombre de documents de planification. Il s'agit en l'occurrence d'un Plan de Travail Annuel (PTA), d'un Plan Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI) et d'un Programme d'Assistance-Conseil (*PAC 2010*).

S'agissant du PAC, la préfecture de Parakou, en collaboration avec les autorités du MDGLAAT, les acteurs communaux des deux départements, et avec le soutien du Projet d'appui à la Décentralisation et Développement Communal (PDDC) s'est dotée en juillet 2009¹⁹ d'un Programme d'Assistance-conseil au titre de l'année 2010. **Il existe à la préfecture de Parakou un Programme d'Assistance-conseil (*force*).**

Ce programme retrace essentiellement les besoins des communes en formation et les propositions d'offres de la préfecture et des Services Déconcentrés de l'Etat. Il donne aussi des informations sur les éléments de calcul des coûts de l'assistance-conseil. On note alors **l'existence des éléments de calcul des coûts de l'assistance-conseil au sein du PAC (*force*).**

Mais en dépit de toutes les qualités reconnues à ce Programme, on y relève tout de même des activités traditionnelles de quelques SDE notamment le Centre Régional de Promotion Agricole (CeRPA). Les bénéficiaires de ces activités sont d'ailleurs des acteurs autres que ceux des mairies. En guise d'illustration, nous avons au sein des six activités prévues :

- « l'appui en formation sur les techniques de conservation des produits vivriers » qui est prévu à l'endroit des producteurs de toutes les communes ;

¹⁸ La région du Nord-Est à l'époque des indépendances et le département du Borgou dans la période post Conférence nationale.

¹⁹ Avant juillet 2009, il n'y avait que des actions éparses en matière d'assistance-conseil donc une navigation à vue.

- « l'appui à l'organisation des filières agricoles et des OP²⁰ » qui s'adresse aux organisations paysannes de toutes les communes ;
- « la formation des maraîchers sur les techniques de production des semences améliorées » qui a comme bénéficiaires les producteurs de Malanville et de Karimama ;
- « l'information et la documentation sur les textes et loi sur l'agriculture, la pêche et l'élevage » au profit des producteurs ;
- « l'appui aux comités de transhumance à l'identification des zones de pâturage et traçage des couloirs de passage » qui a comme bénéficiaires les éleveurs et agriculteurs.
- Seule « la formation des élus locaux et des cadres des mairies sur les techniques d'élaboration de micro-projets » est réservée aux acteurs communaux.

On a alors une (1) seule offre à l'endroit de la cible du PAC soit 17% des offres prévues et six (6) destinées à d'autres acteurs. Ceci pose le problème de la cible réelle que le Programme se propose d'impacter²¹. On peut alors noter qu'**il existe au sein du PAC 2010 de quelques coquilles**. S'agissant toujours des lacunes on y relève aussi quelques incorrections relatives à la formulation des activités²². Quant à la mise en œuvre du programme, elle se trouve confrontée à quelques difficultés.

En effet, depuis son adoption jusqu'au 31 décembre 2010, seules six (6) activités ont pu être effectivement exécutées sur un total de vingt huit (28) activités programmées pour le compte de la préfecture ; soit un taux d'exécution de 21,43%. **On note alors une faible exécution du PAC par la préfecture (faiblesse).**

De même, il ressort des échanges et des investigations que nous avons réalisés, qu'au niveau des autres Services Déconcentrés de l'Etat (SDE) qui ont

²⁰ Organisations Paysannes.

²¹ S'il est vrai que les élus locaux et les cadres communaux constituent la cible directe du PAC.

²² C'est le cas des activités conçues sous la forme ci-après : « Information et documentation sur les **textes** et **loi** en matière **de** travail et **la** fonction publique », P. 26 PAC 2010.

présenté des offres au sein du PAC, les réalisations²³ sont très loin des prévisions. **On note ainsi une faible exécution des activités d'assistance-conseil incombant aux communes la part des Services déconcentrés de l'Etat au sein du PAC (faiblesse).** Par conséquent, on peut conclure qu'il y a aussi bien au niveau de la préfecture que des SDE, **un écart considérable entre les prévisions et les réalisations en matière d'assistance-conseil (faiblesse).**

La préfecture et les SDE conseillent et apportent leur appui aux communes de façon ponctuelle même en dehors du PAC aussi bien par des canaux formels qu'informels²⁴. **On note alors que l'assistance-conseil se pratique aussi par voie informelle²⁵ dans les départements du Borgou et de l'Alibori (force).**

Toutefois, l'objectif de l'assistance-conseil étant le développement des capacités des communes, il se concrétise à travers des actions d'information et /ou de formation, des actions de mise en réseau pour favoriser un apprentissage collectif des communes en matière des bonnes pratiques de la gouvernance locale, de la mise en valeur des actions et expérimentations pilotes réussies. Ainsi énumérés, on peut remarquer que tous les aspects de l'assistance-conseil ne sont pas encore pris en compte dans les départements du Borgou et de l'Alibori²⁶. On constate alors **une non prise en compte de tous les aspects de l'assistance-conseil (faiblesse).**

En matière d'assistance-conseil, l'insuffisance du nombre de chargés de mission en dépit des prescriptions légales et réglementaires en la matière a amené les autorités préfectorales, le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) et les cadres du Ministère de la Décentralisation, de la

²³ Il faut remarquer ici que la Direction Départementale du Travail et de la Fonction Publique qui fait partie des rares SDE à accomplir leurs activités inscrites au PAC, n'en a exécuté que deux (2) sur quatre (4) prévues ; l'une à 50% et l'autre à 35,71% si l'on s'en tient à l'effectif des communes impactées.

²⁴ Appels téléphoniques, échanges interpersonnels, visites ponctuelles aux autorités préfectorales, rencontres et tête-à-tête à l'occasion des ateliers, séminaires, colloques et fora.

²⁵ Conformément au guide d'assistance-conseil aux communes les rencontres et entretiens informels constituent la première forme de l'assistance-conseil, p.13, DGAT, MDGLAAT.

²⁶ Dans les départements du Borgou et de l'Alibori, la place est beaucoup plus donnée à l'information et à la formation des élus locaux et des cadres communaux au détriment des deux derniers aspects cités supra.

Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) à trouver une formule novatrice en mettant à la disposition de la préfecture des ressources humaines appelées à aider le seul Chargé de mission en poste dans la réalisation des multiples activités qui sont les siennes. **Il y a alors une insuffisance numérique de chargés de mission à la préfecture de Parakou (faiblesse) et aussi une volonté manifeste de renforcement de l'équipe préfectorale d'assistance-conseil en ressources humaines (opportunité).**

Ainsi, en collaboration avec le MDGLAAT, le (CIDR) a procédé, dans le cadre du programme Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL-Borgou), à un **recrutement de deux (2) assistants du Chargé de Mission au profit de la préfecture de Parakou (force)**. Notons que si cette expérience en cours se révèle satisfaisante, elle pourrait être étendue au département de l'Alibori et à bien d'autres.

A la suite de ces différents constats significatifs, il convient, pour ne pas se perdre dans le flot des éléments répertoriés, de faire une synthèse.

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Au regard de tout ce qui précède, la première conclusion qui pourrait être retenue est que la préfecture et les SDE disposent d'atouts et de potentialités indéniables qu'ils pourraient utiliser pour accompagner le développement des communes.

A- Atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage nous avons dégagé dix-huit (18) atouts. Les forces et opportunités de la préfecture de Parakou se présentent comme suit :

- ✓ l'existence à la tête de la préfecture de Parakou d'un administrateur civil averti ;
- ✓ l'existence d'une bonne stratégie de communication interne du préfet ;

- ✓ l'existence d'un cadre d'auto-conscientisation des agents de la préfecture de Parakou ;
- ✓ la gestion concertée des affaires des départements du Borgou et de l'Alibori ;
- ✓ l'exercice éclairé du pouvoir de contrôle de légalité des actes des organes communaux ;
- ✓ l'intervention aisée de chacun des membres du comité technique de contrôle des actes communaux présents ;
- ✓ une prise en compte de l'urgence des actes à étudier dans l'organisation des séances de contrôle de légalité ;
- ✓ la tenue effective de la visite statutaire du Préfet dans les communes ;
- ✓ l'existence de cadres compétents pour la mise en œuvre de la tutelle ;
- ✓ l'existence d'un accueil de qualité ;
- ✓ la prise en compte effective des préoccupations des usagers ;
- ✓ la participation de certains chefs services de la préfecture à des creusets très enrichissants de réflexions et de partage d'expériences ;
- ✓ l'existence à la préfecture de Parakou d'un Programme d'Assistance-conseil
- ✓ l'existence des éléments de calcul des coûts de l'assistance-conseil au sein du PAC ;
- ✓ l'existence d'une volonté manifeste de renforcement de l'équipe préfectorale d'assistance-conseil aux communes du département du Borgou (*opportunité*) ;
- ✓ le recrutement de deux (2) assistants du Chargé de Mission au profit de la préfecture de Parakou ;
- ✓ l'accompagnement financier de certaines activités de la préfecture, des SDE et des communes par les partenaires au développement (*opportunité*) ;
- ✓ l'existence d'une source d'énergie électrique alternative fonctionnelle à la préfecture de Parakou (Groupe électrogène) ;

Mais ces potentialités ne devraient pas faire perdre de vue les faiblesses et menaces du système.

B- Problèmes (Faiblesses et menaces)

Au cours de notre stage, nous avons relevé en dehors de ces atouts, des problèmes en termes de faiblesses et menaces qu'il importe d'inventorier. Ces problèmes peuvent être résumés en dix-huit (18) points à savoir :

- ✓ la rareté des formations dans les communes au titre de l'assistance-conseil ;
- ✓ la non prise en compte de tous les aspects de l'assistance-conseil ;
- ✓ le nombre insuffisant de chargés de mission pour renforcer davantage l'action du Préfet dans les communes ordinaires des deux départements ou encore l'insuffisance numérique de chargés de mission ;
- ✓ la vétusté du moyen de déplacement du Chargé de mission ;
- ✓ l'insuffisance de ressources humaines au Service de la Tutelle de Contentieux et de la Coopération Décentralisée (STCCD) ;
- ✓ l'insuffisance des consommables bureautiques ;
- ✓ l'absence par moments de quelques membres du comité de contrôle de légalité des actes communaux ;
- ✓ le dysfonctionnement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;
- ✓ la lenteur du traitement informatique des données ;
- ✓ l'insuffisance et/ou la vétusté des moyens de déplacement au niveau des services déconcentrés de l'Etat ;
- ✓ l'exiguïté du cadre de travail ;
- ✓ le risque de déséquilibre entre le département du Borgou et celui de l'Alibori en matière de développement (*menace*) ;
- ✓ l'existence au sein du PAC 2010 de quelques coquilles ;
- ✓ l'insuffisante maîtrise des textes légaux et réglementaires par les élus locaux et cadres communaux ;
- ✓ l'existence de quelques erreurs dans l'établissement de certains actes communaux ;

- ✓ la faible exécution du PAC par la préfecture ;
- ✓ la faible exécution des actions d'assistance-conseil des SDE inscrites au PAC ;
- ✓ l'écart considérable entre les prévisions et les réalisations en matière d'assistance-conseil.

A partir de ces dernières données issues de l'inventaire de l'état des lieux, nous allons cibler la problématique de l'étude.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Il se fera en deux temps : d'une part, à travers le choix et la spécification de la problématique et d'autre part, à travers la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Nous procéderons ici au choix de la problématique de l'étude à travers le regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt suivi de l'identification et de la formulation du sujet, puis à la spécification de la problématique.

I- Choix de la problématique de l'étude

Tous les problèmes spécifiques énumérés seront regroupés sous cinq (5) problématiques telles que présentées dans le tableau suivant :

Tableau n°I : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématiques
1	Contrôle de légalité	<ul style="list-style-type: none"> - l'absence par moments de quelques membres du comité de contrôle de légalité des actes communaux - l'insuffisance de temps d'étude préalable et individuelle des actes communaux par les membres du comité - la transmission tardive pour approbation des actes autorisant le maire et ses adjoints à effectuer une mission à l'étranger 	Difficultés de mise en œuvre du contrôle de légalité	Organisation efficace du contrôle de légalité
2	Impulsion du développement	le risque de déséquilibre majeur entre le département du Borgou et celui de l'Alibori en matière de développement	Développement non équilibré des deux départements	Développement harmonieux des départements du Borgou et de l'Alibori

3	Assistance-conseil aux communes	<ul style="list-style-type: none"> - la rareté des formations dans les communes au titre de l'assistance-conseil - la non prise en compte de tous les aspects de l'assistance-conseil - Pinsuffisance du nombre de chargés de mission - l'existence au sein du PAC 2010 de quelques coquilles - la faible exécution du PAC - la faible exécution du PAC par la préfecture - la faible exécution des actions d'assistance-conseil des SDE inscrites au PAC - l'écart considérable entre les prévisions et les réalisations en matière d'assistance-conseil - Pinsuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil 	Faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes	Renforcement de l'assistance-conseil aux communes
4	Ressources allouées au fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - la vulnérabilité du système informatique - la lenteur du traitement informatique des données - le non fonctionnement du réseau internet - la vétusté du moyen de déplacement du Chargé de mission - le manque de moyen de déplacement pour le STCCD et le SPAT - l'exiguïté du cadre de travail - l'insuffisance de ressources humaines au STCCD - le manque et/ou la vétusté des moyens de transport des cadres des SDE sur le terrain 	Inadéquation des ressources disponibles face aux nécessités de service	Opérationnalité des services (organisation et fonctionnement des services)
5	Gestion des affaires communales	<ul style="list-style-type: none"> - l'insuffisante maîtrise des textes légaux et réglementaires par les élus locaux et cadres communaux - l'existence de quelques erreurs dans l'établissement de certains actes communaux 	Gestion non éclairée des affaires communales	Bonne gouvernance des affaires communales

Source: Etat des lieux de l'étude (2010)

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centres d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, nous allons procéder au choix de la problématique de notre étude.

➤ **Identification de la problématique de l'étude et formulation du sujet**

Du regroupement des problèmes par centres d'intérêt, il se dégage cinq (05) différentes problématiques importantes auxquelles la préfecture et les autres acteurs doivent s'atteler, chacun en ce qui le concerne, en vue de la promotion du développement à la base. Il s'agit notamment de :

- l'organisation efficace du contrôle de légalité ;
- le renforcement de l'assistance-conseil aux communes ;
- le développement harmonieux des départements du Borgou et de l'Alibori ;
- l'opérationnalité des services ;
- la gestion éclairée des affaires communales.

De façon claire, la préfecture, les services déconcentrés de l'Etat, et surtout les quatorze communes des départements du Borgou et de l'Alibori se porteraient mieux si ces problématiques trouvaient chacune une solution. Mais ici, nous ne pouvons pas nous livrer à la recherche de solutions à toutes les faiblesses identifiées. Nous allons plutôt nous contenter de la problématique dont la résolution pourrait largement influencer positivement les autres. Une mise en œuvre convenable de l'assistance-conseil aux communes suppose une opérationnalité des services de la préfecture et des SDE ; ce qui permettra de résoudre à moyen ou long terme, le problème de la gestion non éclairée des affaires communales.

Si les autorités communales sont mieux informées et formées, il y aura une amélioration des prestations communales donc une baisse drastique du nombre d'actes erronés soumis à l'analyse du comité contrôle de légalité.

Il s'agira alors de baser nos recherches sur la problématique du renforcement de l'assistance-conseil aux communes. Cette problématique a comme problème général, le faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes.

C'est dans le but de participer à la résolution de l'ensemble des problèmes (général et spécifiques) liés à cette problématique que nous avons choisi comme sujet de recherche : « *Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori* ».

II- Spécification de la problématique choisie

Il ressort de l'arbitrage effectué ci-dessus que la problématique retenue est celui du renforcement de l'assistance-conseil aux communes. Le problème général lié à cette problématique est celui du faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes. Pour résoudre cette problématique, il est évident qu'il faudra prendre en compte chacune de ces manifestations. Il s'agit de :

- la rareté des formations dans les communes au titre de l'assistance-conseil ;
- la non prise en compte de tous les aspects de l'assistance-conseil ;
- l'insuffisance du nombre de chargés de mission ;
- l'existence au sein du PAC 2010 de quelques lacunes ;
- la faible exécution du PAC par la préfecture ;
- la faible exécution de la part des SDE au sein du PAC ;
- l'écart considérable entre les prévisions et les réalisations en matière d'assistance-conseil ;
- l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil menées.

A la lecture de ces problèmes spécifiques, on se rend compte que certains problèmes de même nature sont susceptibles de regroupement. Nous procéderons alors à la spécification de notre problématique par la technique de la recombinaison des problèmes spécifiques. Elle consistera au regroupement de certains problèmes de même nature sous un autre problème spécifique plus englobant ensuite à l'élimination d'autres.

Ainsi, nous pouvons percevoir sous un même problème spécifique dénommé « *faible exécution du PAC* », les problèmes tels que :

- la rareté des formations dans les communes au titre de l'assistance-conseil ;
- la faible exécution du PAC par la préfecture ;
- la faible exécution des actions des SDE inscrites au PAC ;
- l'écart considérable entre les prévisions et les réalisations en matière d'assistance-conseil.

Le problème lié à *l'existence au sein du PAC de quelques lacunes* peut être abandonné en ce sens qu'il a été pris en compte de façon substantielle dans le PAC 2011 réalisé en mai 2010. Celui de *la non prise en compte de tous les aspects de l'assistance-conseil dans le PAC* peut être réglé suite à un atelier de réflexions sur la question afin d'attirer l'attention des différents acteurs de l'assistance-conseil sur les aspects passés aujourd'hui « sous veilleuse ».

En définitive, il ressort de cet exercice un groupe de trois problèmes spécifiques qui se présente comme suit :

- l'insuffisance du nombre de chargés de mission ;
- la faible exécution du PAC ;
- l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, résoudre le problème général identifié.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 lié à l'insuffisance du nombre de chargés de mission nous adopterons une approche conforme aux dispositions de l'article 65 du décret n°2002-376 du 22 août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale qui prévoit que chaque chargé de mission s'occupe « d'un ressort territorial regroupant au plus trois communes ».

Quant au problème spécifique n°2 relatif à la faible exécution du PAC, nous envisageons une approche qui participe au renforcement des interventions dans les communes des différents acteurs de l'assistance-conseil au niveau départemental.

La résolution du problème spécifique n°2 nécessite alors le choix d'une démarche basée sur l'éradication des entraves à la mise en œuvre effective du programme d'assistance-conseil.

Par rapport au problème spécifique n°3 relatif à l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil, la théorie qui nous guidera est

celle de « l'évaluation des impacts » proposée par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA). Elle permet d'instituer des études d'impact intermédiaires qui renseignent sur les forces et les faiblesses d'un programme, ce qui permettrait de réorienter au besoin les actions à venir²⁷.

Toutefois, nous ne nous contenterons pas que de cette approche. Nous ferons également recours à la théorie de Judy L. Baker selon laquelle « l'évaluation d'impact est destinée à déterminer de façon plus large si le programme a eu l'impact désiré sur des individus, des ménages et si ces effets sont attribuables à l'intervention du programme. Les évaluations d'impact peuvent aussi explorer des conséquences imprévues, soit positives soit négatives sur les bénéficiaires ».

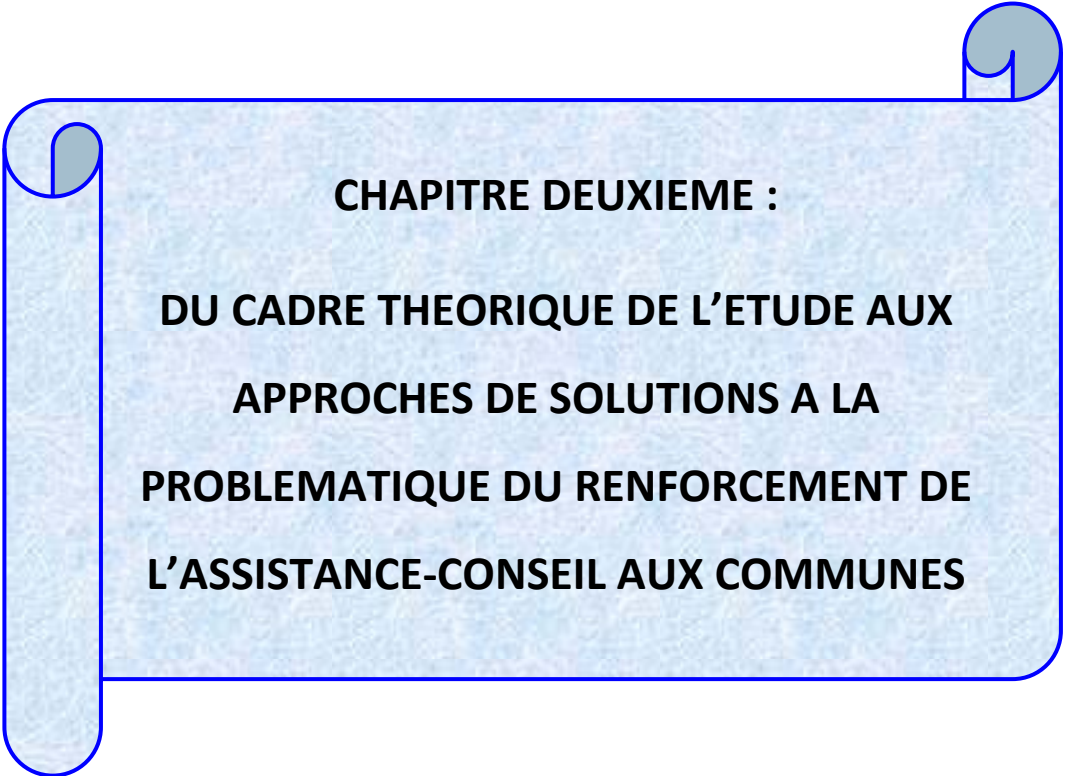
La résolution du problème spécifique n°3 fera alors référence à une démarche méthodologique basée sur la réalisation d'une étude d'impact.

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en dix (10) étapes présentées de la manière suivante :

1. Fixation des objectifs de recherche ;
2. Formulation des hypothèses de l'étude ;
3. Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
4. Revue de la littérature ;
5. Choix de la méthodologie ;
6. Collecte et traitement des données ;
7. Analyse des données ;
8. Etablissement du diagnostic ;
9. Approches de solutions ;
10. Conditions de mise en œuvre des solutions.

A l'instar de tout travail scientifique, cette réflexion a une finalité et s'appuie sur les propositions initiales à partir desquelles notre raisonnement sera construit. Ainsi, le chapitre second du présent travail ira donc du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions suivies de quelques recommandations.

²⁷Théorie extraite de l' « **Etude d'impacts des cantines scolaires Gouvernementales sur la scolarisation des Enfants : cas de la commune de Pobè** » T. E. ADEROMOU, Août 2008, pp 19 et 20.



CHAPITRE DEUXIEME :

**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS A LA
PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE
L'ASSISTANCE-CONSEIL AUX COMMUNES**

Dans cette seconde partie de notre travail nous évoquerons d'une part, le cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1) et d'autre part, nous partirons de la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions (section 2).

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Si nous convenons que dans toute recherche qui se veut scientifique, il faut partir des connaissances théoriques pour aboutir au concret, il n'en demeure pas moins que dans ce parcours, il faut suivre une démarche organisée et rationnelle. Ainsi, il nous revient de préciser nos objectifs et de rechercher des causes susceptibles d'entraîner les problèmes décelés. Ce faisant, nous allons émettre des hypothèses à étudier en vue d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude.

De même, nous allons faire une revue de littérature qui nous permettra de nous assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet et de définir les méthodes à adopter dans le cadre de la présente recherche.

Cette section sera donc subdivisée en deux (02) paragraphes se rapportant l'un aux objectifs et hypothèses et l'autre à la revue de littérature et à la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses

Nos intentions en choisissant de nous intéresser à la portée de l'assistance-conseil sur le développement local sont multiples. Elles sont liées à la question fondamentale et aux questions spécifiques posées supra. Aussi avons-nous émis des hypothèses susceptibles d'expliquer ces problèmes.

I – Fixation des objectifs

La fixation des objectifs poursuivis se fera en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques.

A- Objectif général

Notre objectif général est d'analyser l'incidence des difficultés de mise en œuvre de l'assistance-conseil sur le développement des communes.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour les problèmes spécifiques :

N°1 : d'étudier les blocages liés à la nomination de nouveaux chargés de mission (OS₁);

N°2 : d'évaluer les conséquences du défaut de financement sur l'exécution du PAC (OS₂);

N 3 : d'inciter à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des actions d'assistance-conseil menées (OS₃).

La réalisation de ces objectifs permettra à terme de vérifier la conformité des hypothèses de recherche en vue de l'établissement d'un diagnostic fidèle du sujet en étude.

II – Formulation des hypothèses

Elle concerne le niveau général et les niveaux spécifiques de l'analyse. Notons qu'en recherche diagnostic, l'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème qui associe un problème général ou spécifique à une cause générale ou spécifique.

A- Hypothèse générale

Pour aboutir à la formulation de l'hypothèse générale, il convient de préciser avec minutie et délicatesse la cause générale dont elle dépend. Rappelons tout d'abord que la cause générale est quant à elle une formulation générique unifiée des causes spécifiques qui coiffe toutes les causes identifiées et non leur somme arithmétique.

Face aux difficultés de trouver une formulation exacte de la cause générale qui coiffe toutes les autres causes spécifiques identifiées dans le cadre de la présente étude, nous nous contenterons des causes et hypothèses spécifiques qui ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale.

B- Hypothèses spécifiques

Hypothèse spécifique N°1 : le défaut de nomination en conseil des ministres explique l'insuffisance du nombre de chargés de mission ;

Hypothèse spécifique N°2 : le défaut de financement par l'Etat justifie la faible exécution du PAC ;

Hypothèse spécifique N°3 : l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation explique l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil.

Le récapitulatif de tout ce qui précède (problématique, objectifs et hypothèses) est présenté dans le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ci-après:

Tableau N°II : Tableau de bord de l'étude : *Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes*

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		PG : Faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes	OG : Analyser l'incidence des difficultés de mise en œuvre de l'assistance-conseil sur le développement des communes	-	-
	1	PS ₁ Insuffisance de chargés de mission.	OS ₁ Etudier les blocages liés à la nomination de nouveaux chargés de mission	CS ₁ Défaut de nomination en conseil des ministres	HS ₁ Le défaut de nomination en conseil des ministres explique l'insuffisance de chargés de mission
	2	PS ₂ Faible exécution du PAC	OS ₂ Evaluer les conséquences du défaut de financement sur l'exécution du PAC	CS ₂ Défaut de financement par l'Etat	HS ₂ Le défaut de financement par l'Etat justifie la faible exécution du PAC
	3	PS ₃ Insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil	OS ₃ Inciter à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des actions d'assistance-conseil menées	CS ₃ Inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis	HS ₃ L'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis explique l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil

Source : Résultats de nos investigations

Pour déterminer l'opportunité de ce travail, il importe de chercher à connaître le niveau des connaissances déjà acquises sur l'apport de l'expertise de l'Etat aux communes. De là, intervient la revue de littérature qui conduira à la définition des méthodes de travail.

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de l'étude

I- Revue de littérature

La revue de littérature permet dans toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Ainsi, afin de mieux cerner les contours de la thématique de l'assistance-conseil, notre étude nous a amené à exploiter un certain nombre de textes juridiques, d'ouvrages et de travaux antérieurs puis à recourir à la pensée de certains auteurs. Cette démarche s'inscrit en droite ligne avec l'adage selon laquelle « C'est au bout de l'ancienne corde qu'il faut tisser la nouvelle »²⁸. C'est donc dans cette perspective que nous allons faire la synthèse des opinions émises par différents auteurs sur le concept d'assistance en général et la thématique de l'assistance-conseil en particulier.

Le dictionnaire universel (1997) définit, en effet, l'assistance entre autres comme « l'aide apportée à quelqu'un » ou encore comme « l'aide apportée au développement d'un pays par la fourniture d'experts, de techniciens, de matériels et de savoirs ». C'est aussi le nom donné à différentes administrations qui prennent en charge, qui aident certaines catégories d'individus ; on parle dans ce cas d'assistance sociale, médicale ou psychologique.

Quant au conseil, le petit Larousse 2010, le définit comme « un avis sur ce qu'il convient de faire, une recommandation ».

En ce qui concerne la notion d'assistance-conseil, elle ne se trouve pas sous la forme d'un mot composé dans les ouvrages généraux de référence parcourus²⁹. Cependant, elle apparaît clairement dans le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes. Conformément à l'article 1^{er} de ce décret, l'assistance-conseil est: « une

²⁸ J. Pliya, Les tresseurs de corde, p.3

²⁹ Lexique des termes juridiques éd. 2010, Le petit Larousse éd. 2010 et le dictionnaire universel éd 1997.

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 des compétences ».

M. GOGAN et P. S. GOGAN cités par D. H. CHANOU (2009) dans son mémoire³⁰ ont, quant à eux, défini lors de l'atelier de formation des chefs services déconcentrés et des maires sur le concept de l'assistance-conseil du 8 septembre 2006, la notion comme suit : « l'assistance-conseil consiste en un ensemble de mécanismes visant à mettre à la disposition des collectivités locales, sur leur demande explicite ou implicite et sous la coordination du Préfet de département, 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 ». K. EClOU (2009) abonde dans le même sens en rappelant à travers la rubrique "Enquêtes" du magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration *La Territoriale*³¹ que : « l'assistance-conseil vise à 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 et à réaliser la synergie nationale et les actions de développement à la base ».

En effet, les collectivités locales issues de la mise en œuvre de la décentralisation doivent être nécessairement accompagnées. Cet accompagnement se justifie par le fait que la décentralisation est une nouvelle expérience pour laquelle, les communes, bien que préparées, ne peuvent pas maîtriser tout de suite tous les rouages. L'Etat, en « bon père de famille », apporte son appui et son expertise aux communes à travers des actions d'assistance et de conseil d'une part, son soutien aux actions de la commune et leur harmonisation avec celles de l'Etat d'autre part. Cette mission de l'Etat est d'une importance capitale en ce sens que sa définition officielle lui confère un caractère obligatoire.

³⁰ Contribution à l'amélioration du dispositif d'assistance-conseil : cas de la Préfecture de Porto-Novo, AGT, Cycle I, ENAM, 2009, P 40.

³¹ La territoriale n°12 ISSN 1840-5401 Assistance conseil : des avancées qui augurent d'une maîtrise progressive des textes, 2009, P 24.

Pour R. AGBADJA (2006) , « le législateur béninois a, sans doute, voulu montrer que cet aspect de la tutelle est aussi voire plus important que le contrôle de légalité (qui vient en second lieu) à travers l'article 142 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui, en premier lieu, stipule que « le pouvoir de tutelle sur la commune comporte les fonctions d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat, ... ».

Mais, peut –on conduire efficacement le processus d'assistance-conseil avec un dispositif incomplet de mise en œuvre ?

Connaissances acquises sur le problème spécifique n°1 : celui de l'insuffisance de chargés de mission

Il n'est plus un secret qu'à l'heure actuelle, au sein du dispositif humain de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes, les chargés de mission jouent un rôle fondamental. Mais le constat général est que, pour les douze (12) départements et les six (6) préfectures existant au Bénin, il y n'a que quatre (4) chargés de mission en fonction. Il s'agit de ceux des préfectures d'Abomey, de Porto-Novo, de Parakou et de Cotonou.

Face à cette situation peu reluisante, J. BIAOU, Chargé de mission du Préfet des départements du Zou et des Collines, déclare que « Le chargé de mission est seul et doit parcourir treize communes. C'est très difficile »³². Ce constat est valable pratiquement pour toutes les préfectures et est d'ailleurs plus accentué dans les départements où, il n'existe plus de chargé de mission pour assister le préfet dans sa mission d'assistance-conseil aux communes. Ceci constitue indubitablement un handicap véritable pour le dispositif d'apport de l'expertise de l'Etat aux communes. Se prononçant plus loin sur les difficultés de suivi-évaluation auxquelles se trouvent confrontées les préfectures, il affirme que : « Le suivi-évaluation n'a pas été ce qu'il doit être par défaut de ressources humaines ». Le même chargé de mission poursuit, en soutenant que « ... les préfectures doivent avoir en principe trois chargés de mission pour suppléer le préfet dans ses

³² Magazine La Territoriale n°15, mai 2009, p.24

obligations au nombre desquelles figurent les tournées statutaires dans les communes ».

Eu égard à cela, l'engagement de l'Etat à travers l'adoption de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) qui postule que « le renforcement des préfectures induit à une réorganisation de leurs services ainsi qu'un renforcement qualitatif de leurs ressources humaines »³³ devra prendre en compte aussi l'aspect quantitatif.

Cette préoccupation transparaît d'ailleurs dans les dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur en ce qui concerne la tutelle. Il s'agit notamment de l'article 141 de la loi n°97 - 029 du 15 janvier 1999 qui stipule que le préfet dans l'exercice de sa fonction d'autorité de tutelle « ... est assisté de collaborateurs appartenant au corps des administrateurs civils ». Par cette disposition, le législateur attache du prix à la composition (en nombre) et à la qualité même de l'équipe d'assistance du préfet et fait de ce secteur une priorité, une obligation voire un impératif auquel l'Administration ne devrait, pour quelque raison, déroger.



Connaissances acquises sur le problème spécifique n°2 : celui de la faible exécution du Programme d'Assistance-Conseil

Le souci de renforcement des capacités des élus locaux de la mandature en cours remonte au renouvellement des conseils communaux et municipaux. A ce propos, le Préfet des départements du Zou et des Collines a jugé nécessaire qu'« Il faut reprendre la formation avec les nouveaux élus puisqu'ils sont loin d'en savoir davantage sur la portée des lois. Il faut les mettre à niveau et espérer qu'ils puissent avec le temps s'approprier toutes les subtilités de la loi afin que les communes soient mieux administrées avec l'aide des agents de l'Administration communale ».

Mais malheureusement toutes les conditions susceptibles de favoriser des interventions fréquentes semblent non encore garanties. Face à ces difficultés, le Chargé de mission BIAOU J. avoue dans le magazine *La Territoriale* que : « Les élus

³³ «Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés», Document cadre de la PONADEC, p.41 de la version de juillet 2008 en ligne.

locaux souhaitent qu'on soit régulier dans les communes. Ils déplorent notre absence »³⁴. Or, il faut bien être régulier dans les communes avant d'espérer un taux d'exécution élevé du programme d'activités prévu au profit de ces communes.

Connaissances acquises sur le problème spécifique n°3 : celui de l'insuffisante appréhension des effets des actions de l'assistance conseil

En matière de développement, toute action initiée afin d'obtenir un changement qualitatif sur une cible humaine, doit faire l'objet d'une inspection périodique. Ce souci se traduit par la stricte nécessité de collecte des indicateurs susceptibles de rendre compte fidèlement des améliorations intervenues du fait de la mise en œuvre d'une action ou encore d'un programme d'actions. Ce souci devrait se concrétiser soit par des évaluations à court et moyen terme que l'autorité de tutelle conduira par ses propres soins, soit alors par des missions d'évaluation externes commanditées par elle auprès des cabinets ou des bureaux d'études afin de détecter les éventuels goulots d'étranglements. Selon le Chargé de mission J. BIAOU « le suivi-évaluation se fait par moments mais pas comme on l'aurait souhaité »³⁵. La question est alors de savoir, comment l'on pourrait se rendre compte de l'efficacité ou non d'une action, sans en mesurer véritablement les conséquences.

Après avoir passé en revue ces points de vue sur notre sujet, nous allons déterminer la démarche en termes d'approches théoriques et de méthodes empiriques qui va nous conduire à la vérification des différentes hypothèses émises dans le cadre de la présente étude.

II- Méthodologie adoptée : approche théorique et méthodes empiriques

Pour atteindre notre objectif général, qui est d'analyser l'incidence des difficultés de mise en œuvre de l'assistance-conseil sur le développement des communes, notre méthodologie sera basée aussi bien sur des méthodes empiriques que sur l'approche théorique.

³⁴ Magazine La Territoriale n°15, p.24

³⁵ Magazine La Territoriale n°15, p.24

En ce qui concerne l'approche théorique, nous nous intéresserons aux informations issues des différentes sources écrites identifiées.

Notre démarche, en approche empirique, consistera dans l'observation directe, l'élaboration d'un guide d'entretien et des questionnaires en vue d'établir des statistiques pour analyser et connaître les causes réelles des problèmes liés à l'apport de l'expertise de l'Etat aux communes des départements du Borgou et de l'Alibori. Ceci confirmera ou infirmera nos hypothèses.

A- L'approche théorique : la revue documentaire

Les théories retenues dans la vision globale de résolution de la problématique sont celles qui nous permettront d'analyser les problèmes en résolution. Elles sont relatives aux problèmes spécifiques de l'étude. Pour ce qui est de la revue documentaire, elle a été réalisée grâce à différentes consultations dans les bibliothèques, les centres de documentation publics et privés. Elle nous a permis de faire le point des connaissances relatives à la thématique en étude et d'appréhender les divers concepts qui s'y rattachent. Les documents écrits consultés sont constitués d'ouvrages généraux, de mémoires, de textes de loi dont le recueil des lois sur la décentralisation, de rapports d'ateliers, de magazines, de revue, de différentes sortes de guides, etc.

Ainsi, dans le cadre des investigations sur le sujet en étude, la documentation nécessaire a été répertoriée dans plusieurs centres à savoir :

- la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;
- la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management (ENEAM) ;
- la bibliothèque de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FASEG).

Aussi la documentation de certaines structures actives en matière de développement local nous a-t-elle servi. Il s'agit :

- de la préfecture de Parakou ;
- de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADéCoB) ;

- du programme Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale dans le Borgou (ASGoL –Borgou) ;
- du Projet d'appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local (PA3D) ;
- du centre de documentation du MDGLAAT ;
- et de la Maison des Collectivités Locales.

Mentionnons également que la documentation en ligne nous a été d'une utilité non négligeable.

B- Méthodes empiriques

Les méthodes empiriques adoptées, ont consisté à recueillir, par observation directe, les informations relatives à notre étude puis à recourir à différentes méthodes de collecte et d'analyse des données.

1- L'observation directe

Il s'agit de l'ensemble des constats faits par nous dans notre structure d'accueil de stage et sur le terrain.

2- Les méthodes de collecte et de traitement des données

Elles nous permettront, après avoir déterminé notre population cible, d'évaluer et d'analyser les points de vue des différents acteurs impliqués. Précisons à ce niveau que les investigations ont été menées conformément à une technique non probabiliste de collecte des données, plus précisément la technique de collecte des données "boule de neige". En ce qui concerne le traitement des données issues des enquêtes menées, le seuil de décision adopté est celui la cause supposée qui réunit le poids le plus élevé à l'issue du dépouillement. C'est cette cause qui sera alors déclarée cause réelle du problème spécifique en étude.

La dernière section de ce chapitre sera consacrée aux enquêtes de vérification des hypothèses, à l'établissement du diagnostic, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES

Paragraphe 1: Enquêtes et vérification des hypothèses

Ce paragraphe sera consacré d'une part à la collecte et l'analyse des données de l'étude et à la vérification des hypothèses en vue de l'établissement du diagnostic.

I- Collecte des données

Elle passera par la préparation de cette collecte, sa réalisation et la présentation des limites des données.

A- Préparation de la collecte

La collecte consistera dans un premier temps, à identifier tous les acteurs qui interviennent dans l'assistance-conseil au niveau du département. Dans un second temps, il sera question d'élaborer des guides d'entretien et des questionnaires à l'endroit de ces différents acteurs. Ces outils de collecte de données sont des récapitulatifs de questions relatives au problème général et aux différents problèmes spécifiques que nous avons administrées à nos interlocuteurs en vue de déterminer les causes réelles.

B- Réalisation de la collecte

L'identification des acteurs intervenant dans la mission d'assistance-conseil nous a permis de retenir plusieurs catégories de personnes. Il s'agit de certaines autorités du MDGLAAT, des responsables de la préfecture; des responsables des services déconcentrés de l'Etat, de quelques agents avertis des questions relatives à l'assistance-conseil au niveau départemental et subsidiairement des maires.

Ainsi, pour la vérification des hypothèses de notre étude, nous avons fait recours à deux outils de collecte des données à savoir :

- le guide d'entretien qui est destiné aux responsables de la préfecture aux autorités du MDGLAAT et aux maires ;

- le questionnaire pour les responsables des services déconcentrés et leurs cadres techniques.

Rappelons que le guide d'entretien est un document qui précède une discussion et dont la finalité est d'obtenir un maximum d'informations en un minimum de temps tandis que le questionnaire est une série d'interrogations adressées à l'enquêté pour connaître ses opinions sur les problèmes abordés par l'investigation.

A cet effet, nous avons jugé préférable d'utiliser le guide d'entretien aux autorités du MDGLAAT, aux responsables de la préfecture du fait de leur effectif peu élevé et afin d'obtenir d'eux, le maximum d'informations.

Quant aux questionnaires, ils ont été adressés aux responsables des services déconcentrés ainsi qu'à certains de leurs directeurs ou cadres techniques du fait de leur nombre considérable. Au total, nous avons envisagé des entretiens avec treize (13) personnes et en avons réalisé onze (11). Nos questionnaires ont été adressés à cinquante sept (57) personnes avec trente cinq réponses obtenues.

➤ **Difficultés rencontrées dans la collecte des informations**

Les opérations que nous avons projetées dès le début de nos investigations ne se sont pas toutes déroulées comme nous les aurions souhaitées.

Il faudrait d'abord mentionner les difficultés que nous avons eues pour rencontrer certaines autorités notamment celles du ministère, des services déconcentrés de l'Etat et communales. Ainsi, tous les maires n'ont pu être interrogés sur leur degré de satisfaction quant à leurs diverses attentes en matière d'assistance - conseil. Mais étant limité dans le temps, nous avons eu des entretiens selon le cas, avec les secrétaires généraux en ce sens qu'ils sont des animateurs principaux de l'administration communale.

Mais, il faut faire remarquer que malgré ces difficultés, la véracité des informations collectées n'est pas trop entachée. Il convient à présent, de présenter les résultats issus de nos investigations.

Analyse des données et vérification des hypothèses

Nous présenterons dans un premier temps les données issues de nos investigations et, dans un second temps, nous établirons le diagnostic de l'étude.

A- Présentation et analyse des données

La répartition du taux de recouvrement des questionnaires et de réalisation des entretiens se présentent comme suit :

Tableau n°VII : Taux de réalisation des entretiens

Catégorie d'enquêtés	Nombre d'entretiens Envisagés	Nombre d'entretiens réalisés		Nombre d'entretiens non réalisés	
		Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Responsables du MDGLAAT	04	03	75	01	25
Responsables préfectoraux	09	08	89	01	11
Total	13	11	85	02	15

Source : Résultats de nos enquêtes.

Onze (11) personnes ont subi l'entretien sur les treize (13) prévues au départ soit un taux de réalisation de **85%**.


Tableau n°VIII : Taux de recouvrement des questionnaires

Catégorie d'enquêtés	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires remplis		Nombre de questionnaires non remplis	
		Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Responsables des SDE	19	10	53	9	47
Cadres des SDE ou directeurs techniques	38	25	68	13	34
Total	57	35	61	22	39

Sources : Résultats de nos enquêtes

Sur les cinquante sept (57) questionnaires distribués, seulement trente cinq (35) remplis ont pu être récupérés, soit un taux de recouvrement de **61%**.

En définitive par rapport à la population cible nous avons pu enquêter auprès de quarante six (46) personnes sur soixante dix (70), soit un taux global de **66%** de réalisation des enquêtes envisagées.

 Analyse des données issues des enquêtes

Elle se fera à partir des données inscrites dans les tableaux ci-dessous.

Tableau n°IX : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS n°1, celui de l'insuffisance du nombre de chargés de mission

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	Inexistence de ressources humaines qualifiées disponibles	0	0	3 ^{ème}
2	Manque de volonté politique	3	27	2 ^{ème}
3	Défaut de nomination en conseil des ministres	8	73	1 ^{er}
-	Total	11	100	-

Source : Résultats de nos enquêtes

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°1, sur les 13 entretiens envisagés, 11 ont pu être réalisés. Les données collectées révèlent qu'aucun sujet de la population enquêtée ne pense que l'inexistence de ressources humaines qualifiées disponibles est à la base de l'insuffisance de chargés de mission. Par contre, 27% des enquêtés soutiennent que ce problème est dû au manque de volonté politique. Outre les précédents, 73% de ces acteurs sociaux avancent comme raison justificative, le défaut de nomination en conseil des ministres.

L'analyse des résultats obtenus nous amène à nous rendre compte qu'à l'heure actuelle, il existe des ressources humaines disponibles et ayant le profil requis pour être nommées aux fonctions de chargé de mission. Aussi, les données du tableau nous renseignent-elles sur le rôle non moins important des décideurs politiques dans la résolution de ce problème spécifique.

Ceci s'observe d'ailleurs à travers le lien étroit qui pourrait exister entre le défaut de nomination en conseil de ministres et le manque de volonté politique. Ainsi, ce dernier aspect de la situation en étude fera aussi l'objet d'une attention particulière dans les approches de solutions à proposer et les recommandations à formuler.

Tableau n°X : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS n°2, celui de la faible exécution du PAC

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	Défaut de financement par l'Etat	37	81	1 ^{er}
2	Insuffisance des formateurs	7	15	2 ^{ème}
3	Indisponibilité des acteurs concernés	2	4	3 ^{ème}
-	Total	46	100	-

Source : Résultats de nos enquêtes

S'agissant du problème spécifique n°2, sur les 46 acteurs sociaux qui ont répondu, nous remarquons à travers ce tableau que 81% des enquêtés pensent que la faible exécution du Programme d'Assistance-Conseil est due au défaut de financement par l'Etat. Au sein des enquêtés, 15% soutiennent que cette situation résulte de l'insuffisance des formateurs ; les 4% restants attribuent, par contre, ce problème à l'indisponibilité des acteurs concernés.

Il ressort des résultats obtenus que le défaut de financement de l'Etat l'emporte largement sur les deux autres causes possibles. Ainsi pour obtenir une résolution effective du problème en étude, il faudra désormais prendre en compte cette cause spécifique sur laquelle la quasi-totalité des acteurs s'entendent.

Tableau n°XI: Tableau de base pour l'analyse des données relatives au PS n°3, celui de l'insuffisante appréhension des effets des actions de l'assistance-conseil

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	Non prévision de la collecte des effets de l'assistance-conseil dans les textes légaux et réglementaires	15	33	2 ^{ème}
2	Inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis	22	48	1 ^{er}
3	Indisponibilité des données	9	19	3 ^{ème}
-	Total	46	100	-

Source : Résultats de nos enquêtes

En ce qui concerne le problème spécifique n°3, 33% des acteurs enquêtés trouvent comme cause au problème en étude, la non prévision de la collecte des effets de l'assistance-conseil dans les textes sur la décentralisation. D'autres acteurs (48%) se sont prononcés en faveur de l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis. Il en ressort aussi de ce tableau que 19% des enquêtés considèrent que ce problème est dû l'indisponibilité des données.

A y voir de plus près, les avis sont partagés entre l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis et l'inexistence de cette disposition dans les textes légaux et réglementaires. Toutefois, ce qui convainc davantage les acteurs sociaux enquêtés est bien l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis.

B- Vérification des hypothèses

Au terme de la démarche empirique qui a guidé la réalisation de cette recherche, les niveaux de nos hypothèses sont les suivants :

- Problème spécifique n°1

Le tableau n°9 relatif au problème spécifique n°1 nous montre que l'insuffisance de chargés de mission est due au défaut de nomination en conseil des ministres³⁶. Ainsi l'hypothèse que nous avons retenue au départ se trouve entièrement vérifiée.

- Problème spécifique n°2

Le tableau n°10 relatif au problème spécifique n°2 nous révèle que la faible exécution du PAC est due au défaut de financement par l'Etat. Ceci étant, notre hypothèse de départ se trouve effectivement vérifiée.

- Problème spécifique n°3

Le tableau n°11 relatif au problème spécifique n°3 permet de se rendre compte que l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil est due à l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation.

³⁶ L'article 68 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale stipule que : « les chargés de mission sont nommés en conseil des ministres parmi les administrateurs civils sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale ».

II – Etablissement du diagnostic

Tableau n°XII : Tableau d'établissement du diagnostic

Libellé des problèmes	Causes réelles
<u>Problème spécifique n°1 :</u> Insuffisance du nombre de chargés de mission.	► Défaut de nomination en conseil des ministres
<u>Problème spécifique n°2 :</u> Faible exécution du PAC	► Défaut de financement par l'Etat
<u>Problème spécifique n°3 :</u> Insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil	► Inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis

Sources : Résultats de nos enquêtes

Limites du traitement des données

A cette étape, les limites que nous avons observées dans le traitement des données, sont de deux ordres.

D'une part, elles sont liées aux différentes terminologies utilisées par les acteurs enquêtés au cours des entretiens pour rendre compte du « défaut de nomination des chargés de mission ». Ainsi, nous avons enregistré des expressions comme : « le gel des nominations », « l'arrêt des nominations », ...

D'autre part, ces limites sont relatives au manque d'attention de certains agents des services déconcentrés de l'Etat qui ont coché deux cases par question quand bien même il était mentionné sur le questionnaire qu'il ne fallait cocher plus d'une à la fois.

En dépit de ces limites, le traitement des données a pu nous conduire au diagnostic ci-dessus établi. A présent, il paraît nécessaire de remédier aux différents aspects de la question. Quelles sont alors les pistes de solutions qu'il convient d'identifier en vue de l'éradication des causes relatives aux différents problèmes en étude ?

Paragraphe 2. : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Ce paragraphe abordera dans une première partie quelques approches de solutions aux problèmes. La seconde partie précisera les conditions nécessaires à une mise en œuvre efficace des approches de solutions suggérées.

I - Les approches de solutions

Apporter solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue, les objectifs retenus. Il s'agit en fait, de consolider les forces et de proposer des pistes de solutions susceptibles d'enrayer les faiblesses.

Pour ce faire, nous proposerons des approches de solutions qui permettront de résoudre les causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique, ce qui conduira à la résolution dudit problème.

Afin d'y parvenir, nous adopterons une démarche en deux séquences à savoir d'une part les approches de solutions au problème général et d'autre part, celles relatives aux problèmes spécifiques n°1 n°2 et n°3.

A- Les approches de solutions au problème général

Il s'agit des circonstances susceptibles de permettre aux acteurs des mairies d'acquérir les aptitudes et habiletés nécessaires à une bonne gouvernance à la base. Ceci étant, la prise en compte des éléments pouvant permettre le renforcement de l'assistance-conseil aux communes s'avère indispensable. Au problème général, nous suggérons donc l'éradication des causes de chacune de ses manifestations spécifiques.

B- Les approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1, n°2 et n°3

➤ Problème spécifique n°1

Pour résoudre le problème de l'insuffisance du nombre de chargés de mission, il faut mettre en application des dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur en ce qui concerne la tutelle. Il s'agit notamment de l'article

141 de la loi n°97 - 029 du 15 janvier 1999 qui stipule que le préfet dans l'exercice de sa fonction d'autorité de tutelle « ... est assisté de collaborateurs appartenant au corps des administrateurs civils ».

Par cette disposition, le législateur attache du prix à la qualité et à la composition même de l'équipe assistant le préfet, il fait de ce secteur une priorité, une obligation voire un impératif auquel le pouvoir exécutif ne devrait, pour quelque raison, déroger. Ce souci de voir le préfet « bien entouré » se précise davantage à travers l'article 3 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation de l'Administration départementale précise que « Le préfet est assisté : ... de chargés de mission nommés par décret pris en conseil des ministres parmi les administrateurs civils ou à défaut les cadres de qualification équivalente ; ... ».

Les articles 63 à 70 de ce décret abondent dans le même sens. L'article 63 stipule que « ... le préfet de département est assisté de collaborateurs appartenant au corps des administrateurs civils et siégeant au chef-lieu de département. Ils sont appelés chargés de mission ». L'article 65 de ce même décret ajoute que les chargés de mission « collaborent avec le préfet dans l'exercice de ses fonctions de coordination des services déconcentrés de l'Etat. L'article 66 quant à lui, précise que « sous le contrôle du Préfet, le chargé de mission dans les communes dont il a la charge ..., conseille les responsables et les membres des organes communaux ».

Face à l'importance des compétences conférées aux chargés de mission, leur utilité n'est plus à démontrer au sein du dispositif préfectoral d'assistance-conseil aux communes. Ainsi, il est demandé aux autorités gouvernementales de faire preuve de volonté politique manifeste, afin que les chargés de mission soient nommés en qualité³⁷ et surtout en nombre suffisant sur toute l'étendue du territoire nationale.

Aussi importe t-il de leur donner une formation spécifique à la mission à eux assignée. Outre cette formation, il faudra créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre effective de leurs compétences. A cet effet, des ressources matérielles et financières conséquentes devront être mises à leur disposition.

³⁷Les cadres à nommer doivent être des personnes ressources, expérimentées.

Mentionnons ici qu'au cas où il n'existerait pas suffisamment de moyens pour prendre en charge convenablement le nombre de chargés de mission nécessaires, on peut opter pour une formule de nomination partielle et progressive ou par vague. Dans ce cas, ces chargés de mission devront bénéficier à leur tour d'un appui en ressources humaines à travers la mise à leur disposition d'agents qualifiés pour les assister. L'intérêt de cette formule est qu'elle évite à l'Etat de faire face d'un coup, à des charges nouvelles considérables dues à la nomination d'un nombre considérable de chargés de mission³⁸.

Ainsi, à moyen terme, la présence de chargés de mission sera renforcée dans chaque département sur une durée préalablement définie.

➤ **Problème spécifique n°2**

La résolution de ce problème spécifique passe essentiellement par la prise des mesures adéquates en vue du financement complet du Programme d'Assistance-Conseil. Pour ce faire, il faut allouer les crédits nécessaires à la mise en œuvre des actions inscrites au Programme d'Assistance-Conseil.

Par ailleurs, l'article 13 du Décret 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre du Programme d'Assistance-Conseil aux communes, stipule que « pour la mise en œuvre des programmes sectoriels de l'assistance-conseil, les crédits délégués alloués aux structures déconcentrées de l'Etat, sont directement mis en place à leur profit par le Ministre en charge des Finances ».

En conséquence, les charges liées à la mise en œuvre des activités contenues dans le programme sont essentiellement imputables au budget général de l'Etat. Seul un financement effectif des activités contenues dans ce programme permettra d'améliorer le niveau actuel d'exécution des actions d'assistance-conseil planifiées. Ce financement s'impose d'ailleurs aux pouvoirs publics en raison du "caractère obligatoire" de l'assistance-conseil. Une fois, ce financement obtenu, un suivi

³⁸ Précisons ici que pour le respect de l'article 64 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale qui **fixe à trois communes au maximum la compétence territoriale d'un chargé de mission**, il faudra alors au minimum **vingt cinq (25) chargés de mission pour les soixante quatorze (74) communes de droit commun** du Bénin.

rigoureux devra être réservé à l'exécution dudit programme en vue de l'atteinte effective des objectifs d'amélioration de la gestion communale.

➤ **Problème spécifique n°3**

Le diagnostic établi révèle que l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance-conseil est due à l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis. Face à ce problème, il y a lieu de :

- 1- mettre en place un système efficace d'évaluation des actions réalisées en matière d'assistance-conseil ;
- 2- améliorer le système de collecte de l'information existante afin de détecter à temps les écarts intervenus entre les effets obtenus et les effets escomptés ;
- 3- exploiter en temps utile les informations issues de l'évaluation afin de faire des réajustements.

En ce qui concerne la première piste de solutions identifiée, sa réalisation peut s'inspirer de la théorie de « l'évaluation des impacts » proposée par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA). En effet, les effets (en termes de changements observables) intervenus suite aux actions d'assistance-conseil menées au profit des collectivités locales doivent être estimés et appréciés. Ceci permettra de se rendre à l'évidence, la portée de l'assistance-conseil sur le développement local. L'intérêt, ici, réside dans le fait que l'observation de cette portée offre une nette visibilité et une meilleure appréhension des changements intervenus.

Mieux, la théorie permet d'instituer des études d'impact intermédiaires qui renseignent sur les forces et les faiblesses d'un programme, ce qui permettrait de réorienter au besoin les actions à venir³⁹. Ces formes d'études sont de façon certaine appropriées à nos collectivités locales au regard de leur jeune âge.

Toutefois, nous ne nous contenterons pas que de cette approche. Nous ferons également recours à la théorie de Judy L. Baker selon laquelle « l'évaluation d'impact est destinée à déterminer de façon plus large si le programme a eu l'impact désiré sur des individus, des ménages et si ces effets sont attribuables à

³⁹ Ce qui rejoint la troisième piste de solution identifiée.

l'intervention du programme. Les évaluations d'impact peuvent aussi explorer des conséquences imprévues, soit positives, soit négatives sur les bénéficiaires ».

Au regard de cette théorie, il faudra étendre cette étude aux individus donc aux populations⁴⁰ afin de vérifier si la qualité des prestations rendues aux citoyens suite aux formations spécifiques reçues dans ce domaine, est satisfaisante.

II- Conditions de mise en œuvre

L'homme est un élément essentiel dans la marche vers le développement. La commune a, de ce fait besoin du renforcement soutenu des capacités de ses agents pour répondre aux différentes exigences en matière de développement local.

C'est pourquoi, il convient d'asseoir des mécanismes facilitant la mise en œuvre des diverses solutions proposées.

A- Recommandations à l'endroit du MDGLAAT et du Gouvernement

En ce qui concerne l'Etat nous nous adresserons essentiellement à deux de ses composantes à savoir : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans le but d'améliorer leurs résultats, le MDGLAAT et l'ensemble du gouvernement, les acteurs locaux et le législateur devraient se mettre ensemble pour réduire sensiblement les problèmes identifiés dans notre état des lieux de base en général, et ceux liés au faible apport de l'expertise de l'Etat aux communes en particulier.

1- Recommandations à l'endroit du MDGLAAT

Le Ministre en charge de la décentralisation est, en ce qui le concerne, invité à prendre les dispositions suivantes :

- faire les propositions de personnes ayant le profil requis à nommer en conseil des ministres ;

⁴⁰ Les populations sont les bénéficiaires indirectes de l'assistance-conseil aux communes en ce sens que cela rejaillit sur leur vie au quotidien.

- accompagner les préfets dans la réalisation de leur mission d'assistance-conseil aux communes en mettant à leur disposition des ressources humaines en qualité et en quantité et les moyens matériels et financiers subséquents ;
- veiller à la mise en œuvre des Programmes d'Assistance-Conseil départementaux au profit des communes.

La préfecture étant une structure relevant du ministère en charge de l'administration territoriale, il incombe au Préfet de :

- faire à l'échéance⁴¹, un suivi rigoureux de la mise en œuvre du PAC ;
- prévoir des missions d'évaluation périodiques en vue de vérifier si les bénéficiaires se sont appropriés le contenu des enseignements reçus et si les formations réalisées ont apporté des changements de qualité dans la gestion quotidienne des affaires de la commune ;
- prévoir des mesures correctives au cas où les formations reçues n'auraient pas donné tous les résultats escomptés.

2- Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Actuellement, il faut reconnaître que des efforts sont déployés en matière de la décentralisation. Mais il reste encore à faire en matière d'assistance-conseil aux communes. Pour cela, l'ensemble du Gouvernement doit étudier les conditions dans lesquelles, il faut :

- mettre en application les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière de la décentralisation et de la déconcentration en particulier celles relatives au décret n°2002 – 376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
- donner les instructions nécessaires pour que les crédits délégués alloués aux structures déconcentrées de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre des programmes sectoriels de l'assistance-conseil, soient directement mis en place à leur profit par le Ministre en charge des Finances conformément à l'article 13 du décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes.

⁴¹ Dès la mise en place du financement du PAC ; sans toutefois oublier les actions d'A-C déjà en cours.

B- Recommandations à l'endroit des acteurs locaux et du législateur

1- Recommandations à l'endroit des acteurs locaux

Les acteurs communaux doivent être « une force de propositions » car mieux que quiconque, ce sont les bénéficiaires eux-mêmes qui peuvent exprimer les besoins qu'ils ressentent. Ainsi, devront-ils veiller à exécuter les conseils reçus et produire des rapports périodiques à envoyer à l'autorité de tutelle pour lui faire part des améliorations obtenues et des difficultés rencontrées.

En ce qui concerne l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), il lui incombe de faire un plaidoyer et en cas de nécessité, du lobbying auprès de l'Etat central afin d'obtenir une accélération du processus de financement des Programmes d'Assistance-conseil.

2- Recommandations à l'endroit du législateur

Les députés doivent veiller à la prise en compte du Programme d'Assistance-Conseil au cours de l'étude et l'adoption des textes budgétaires aussi bien en commissions qu'en plénière. Ils peuvent recourir en cas de nécessité à l'usage de leur prérogative d'amendement des documents budgétaires soumis à leur vote afin d'amener le gouvernement à prendre en compte les actions relatives à l'assistance-conseil aux communes.

CONCLUSION GENERALE

La démocratie à la base, le développement local durable, la promotion de l'économie locale, la satisfaction effective des besoins des administrés à travers une bonne gouvernance des affaires locales restent des enjeux majeurs de la décentralisation et un défi pour chaque acteur de ce secteur.

Au terme de notre étude, nous avons constaté que l'assistance-conseil aux communes tarde à être classée parmi les priorités de l'Etat. Or, ce volet du pouvoir de tutelle en tant qu'approche pédagogique, détient la solution de bon nombre de problèmes auxquels se trouvent confrontées les collectivités locales.

En effet, il est aujourd'hui indéniable que, l'Etat central et ses démembrements après 50 ans d'existence ont capitalisé une expertise en matière de gestion des affaires publiques. Or, après huit (8) ans de décentralisation, les collectivités locales sont encore à leur début surtout lorsqu'on sait qu'après la première mandature, nombreux sont les élus locaux et surtout les maires qui ont été remplacés par de nouveaux acteurs dont le renforcement des capacités se révèle indispensable. Ceci est d'autant plus évident que le transfert des compétences doit être suivi d'un transfert de ressources conséquentes mais aussi et surtout d'un transfert de savoirs nécessaires à un meilleur exercice desdites compétences.

C'est donc à ce niveau qu'intervient l'assistance-conseil qui permet de combler les attentes des acteurs des collectivités locales en termes de renforcement de leurs capacités.

Mais, pour que cette assistance soit convenablement garantie aux communes, il va falloir que les décideurs politiques fassent preuve d'une volonté manifeste et qu'effectivement les divers plaidoyers réalisés à cet effet à l'endroit du gouvernement, trouvent un écho favorable.

Il convient également de rappeler que l'absence de conditions particulières de qualifications requises pour l'accès à certaines fonctions ou responsabilités électorales exige qu'en retour les élus locaux et par ailleurs les agents des mairies soient formés sur les différentes règles indispensables à une gestion éclairée des affaires locales ; mieux à une bonne gouvernance locale. Car, la question ici, est de

se demander s'il suffit de savoir lire et écrire comme le recommande les actuels textes pour opérer une bonne gouvernance locale !

Face à cette préoccupation et conscient de la technicité que requiert la gestion des affaires locales, l'Etat devra s'engager résolument à fournir à l'autorité de tutelle, les ressources humaines, matérielles et financières indispensables à une mise en œuvre efficace de l'assistance-conseil aux communes. Car, tout scénario contraire, viderait le "caractère obligatoire de l'assistance conseil" de son sens.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES GENERAUX

1. RAYMOND G. et JEAN V. (2003) : « *Lexique des termes juridiques* » 14^{ème} édition DALLOZ ;
2. RAYMOND, G., JEAN V., SERGE G. et GABRIEL M. (2010) : « *Lexique des termes juridiques* », 17^{ème} Edition ;
3. TOSSAVI, J. M. « *Le Guide des agents des collectivités locales* », Tome1.

II- OUVRAGES SPECIALISES

1. GOGAN, M. et ADJAHO, R. (2004) : « *BENIN : Comprendre la réforme de l'Administration territoriale en 45 questions* », 3^{ème} édition ;
2. PDDC/DGAT (2006) : « *Guide d'assistance-conseil aux communes* ».

IV- MEMOIRES

1. AGBADJA R. (2006) : « *Réflexion sur l'exercice de la tutelle administrative dans les départements du Mono et du Couffo* », UAC, FADESP ;
2. BEHANZIN A. (2006) : « *Réflexion sur la pratique de la tutelle administrative* » ENAM, Cycle I, AGT ;
3. CHANOU H. D. (2009) : « *Contribution à l'amélioration du dispositif d'assistance-conseil : cas de la préfecture de Porto-Novo* », UAC, ENAM, Cycle I, AGT, 2009 ;
4. ADEROMOU T. (2008) : « *Etude d'impacts des cantines scolaires gouvernementales sur la scolarisation des enfants : cas de la commune de Pobè* », UAC, Management, GP ;
5. AGBESSI V. C. (2007) : « *Contrôle de légalité des actes des autorités communales : expériences de la préfecture de Lokossa* », ENAM, Cycle II, AG, AGT ;
6. ATTIGLA S. (2006) : « *Contribution à l'amélioration du programme de formation continue des élus locaux au Bénin par la Maison des Collectivités Locales (MCL)* », ENAM, Cycle I, AG, AGT ;

7. YAHOUEDO T. K. L. (2007) : « *Analyse du fonctionnement du service de la tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée de la préfecture de Cotonou* », ENAM, Cycle I, AG, AGT.

III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin ;
2. Mission de décentralisation, (2002) : « *Recueil des lois sur la décentralisation* » ;
3. Mission de décentralisation, (2005) : « *Décrets d'application des lois sur la décentralisation* », Nouvelle Edition revue et augmentée ;
4. Décret n°226/PCM/MI du 15 décembre 1959 portant création de six régions ;
5. Décret n°291/PCM/MI du 21 octobre 1960 divisant le territoire de la République du Dahomey en cercles et fixant leur ressort territorial ;
6. Décret n°2001-409 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement de la Conférence Administrative Départementale ;
7. Décret n°2001-411 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination ;
8. Décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes ;
9. Arrêté n°5/189/PDBA-SG-SRH du 24 Août 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la préfecture de Parakou ;
10. Arrêté n°2006-05/002/PDBA/SG/SAG/DRH du 24 août 2010 portant création du service des ressources humaines de la préfecture de Parakou.

IV- REVUES ET AUTRES DOCUMENTS

1. ACAD (2007), « **ACAD info** » n°004, 3^e trimestre ;
2. MDGLAAT/DGAE-PACTE-UE/PDDC-GTZ (2010) : « *Formation sur l'assistance-conseil, le contrôle de légalité et la coordination des services déconcentrés de l'Etat* » ;
3. Conseil des professeurs (2007) : « *Référentiel des mémoires* », ENAM, UAC, 2^{ème} édition ;

4. Direction Départementale de la Prospective et du Développement du Borgou et de l'Alibori DDPD/B-A (2007) : « *Tableau de Bord Social des départements du Borgou et de l'Alibori* » ;
5. MDGLAAT (2010) « *Document de synthèse de la PONADEC* » ;
6. MDGLAAT (2010) : « *Document cadre de la PONADEC* » ;
7. MDGLAAT, (2007) : « *Les actes du forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes* », Cotonou du 26 au 28 novembre 2007 ;
8. MDGLAAT (2009) : « *Synthèse des programmes départementaux d'assistance-conseil aux communes* » ;
9. MDGLAAT (2010) : « *Termes de références pour la consultation pour l'élaboration de l'arrêté interministériel sur la rémunération de l'assistance-conseil payante* » ;
10. MDGLAAT (2006-2008) : « *La Territoriale, le magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration* », n°006, n°10, n°13, ISSN1840-5401 ;
11. MDGLAAT(2009) : « *La Territoriale, le magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration* », Assistance-conseil : des avancées considérables n°015, ISSN1840-5401, mai ;
12. MDGLAAT, DGAE (2009), « *Rapport de capitalisation du processus d'élaboration des six (6) programmes départementaux d'assistance-conseil aux communes* ».

VI- COURS

1. AHANHANZO, D. (2006) : « *Décentralisation et développement local* » AGT3, ENAM, UAC ;
2. GNANSOUNOU, C. S. (2007) : « *Méthodologie de réalisation de mémoire professionnel* » AGT3, ENAM, (UAC).
3. HOUINSA, D. (2010) : « *Méthodologie de recherche* », ENAM, AF, PDL2 ;
4. SASSE, Fl. (2009) : « *Environnement institutionnel des collectivités locales* », PDL2, Cycle II, ENAM, UAC.

VII- PAGES WEB

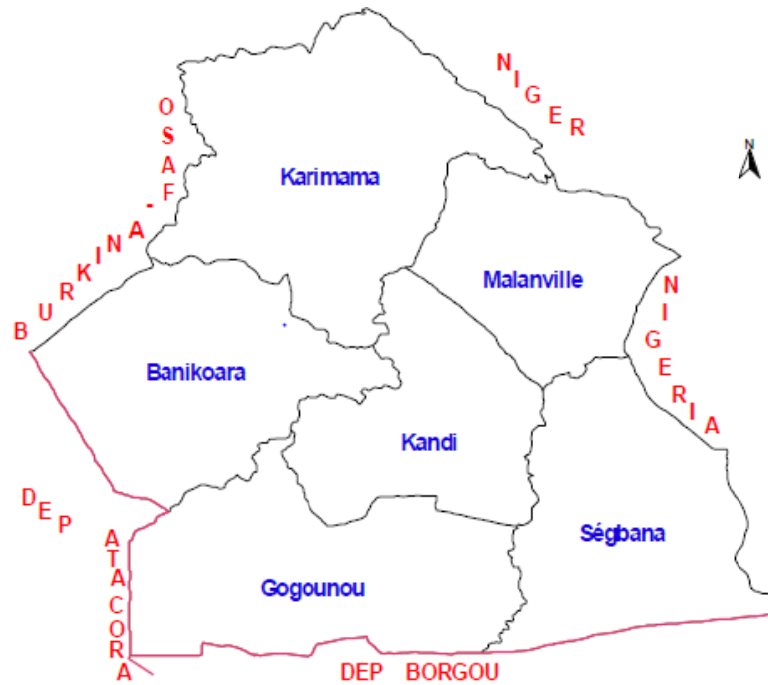
1. « *Charte européenne de coopération en matière d'appui à la gouvernance locale* » : <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu>
2. « *Droit des collectivités locales* » : <http://www.barreau92.com/espace-associations/droit-des-collectivites-locales/droit-des-collectivites-locales.html>
3. « *Historique de la décentralisation* » <http://www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/d%C3%A9centralisation/40070>
4. « *L'assistance technique des collectivités locales* » : <http://www.mairiesconseil.net>
5. « *La décentralisation au Mali* » : <http://apad.revues.org>
6. « *la gouvernance locale* » http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance#origine_du_terme
7. « *Les types de gouvernance* » http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance#Les_grands_types_de_gouvernance
8. « *Les types de gouvernance* » : <http://www.iram-fr.org/gouvernance-locale.php>

LISTE DES ANNEXES

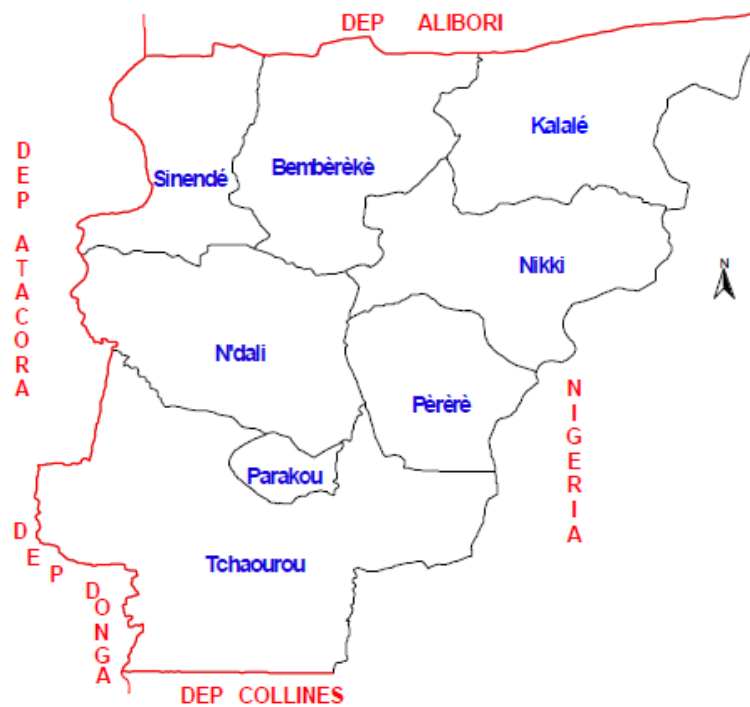
- Annexe n° 1 : Organigramme de la préfecture de Parakou
- Annexe n° 2 : Cartes des départements de l'Alibori et du Borgou
- Annexe n° 3 : Questionnaire d'enquête (SDE)
- Annexe n° 4 : Guide d'entretien (Autorités préfectorales et du MDGLAAT)
- Annexe n° 5 : Guide d'entretien (Autorités communales)
- Annexe n° 6 : Tableau récapitulatif des coûts par institution apportant l'assistance-conseil au titre de l'année 2010
- Annexe n° 7 : Tableau récapitulatif des coûts par institution apportant l'Assistance-Conseil : coûts globaux du Programme d'Assistance-Conseil 2011
- Annexe n°8 : Les acteurs de l'assistance-conseil et leurs rôles

Annexe n° 1 : Organigramme de la préfecture de Parakou

Annexe n°2: Carte des départements du Borgou et de l'Alibori



Département de l'Alibori



Département du Borgou

Source : TBS Borgou Alibori 2007 pp. 4 - 5

Annexe n°2 : Questionnaire d'enquête (SDE)

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation, à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) portant sur le sujet : « *Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori* », nous réalisons la présente enquête. Nous vous remercions d'avance de votre disponibilité.

Romarc D. MEHOU
95 44 04 00 – 97 47 31 47
E-mail : **donaldomehou @ yahoo.fr**

I/ Identification de l'enquêté (Facultatif)

Nom et prénoms:

Fonction :.....

II/ Problème spécifique n°1 (Réservé aux autorités du MDGLAAT et de la préfecture)

III/ Problème spécifique n°2

Quelles sont les raisons qui justifient la faiblesse du niveau d'exécution des activités relatives à l'assistance-conseil aux communes ?

- Défaut de financement
- Insuffisance des formateurs
- Indisponibilité des acteurs concernés
- Autres à préciser

.....
.....

III/ Problème spécifique n°3

Selon vous, à quoi est due l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance conseil aux communes ?

- Non prévision de la collecte des effets de l'assistance-conseil dans les textes légaux et réglementaires
- Inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis
- Autres à préciser

.....
.....

NB: Veuillez cocher la proposition qui paraît la plus juste.

Merci pour votre collaboration !

Annexe n°3 : Guide d'entretien

(A l'endroit des autorités de la préfecture et du MDGLAAT)

Bonjour M., Mme !

Je suis un étudiant en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université d'Abomey-Calavi. Je fais actuellement des recherches dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de cycle II qui a pour sujet : « *Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori* ».

Je vous prie de bien vouloir répondre aux questions suivantes pour m'aider à concrétiser les résultats de mes enquêtes.

Structure d'appartenance :

1. A votre avis qu'est-ce qui justifie l'insuffisance de chargés de mission ?
- Inexistence de ressources humaines qualifiées disponibles
 - Manque de volonté politique
 - Défaut de nomination en conseil des ministres
 - Autres à préciser

.....
.....

2. Quelles sont les raisons qui justifient la faiblesse du niveau d'exécution des activités inscrites au Programme d'Assistance-Conseil élaboré pour le compte des départements du Borgou et de l'Alibori ?
- Défaut de financement par l'Etat
 - Insuffisance des formateurs
 - Indisponibilité des acteurs concernés
 - Autres à préciser

.....
.....

3. Selon vous, à quoi est due l'insuffisante appréhension des effets induits par les actions d'assistance conseil aux communes ?
- Non prévision de la collecte des effets de l'assistance-conseil dans les textes légaux et réglementaires
 - Inexistence d'un mécanisme d'évaluation des acquis
 - Indisponibilité des données
 - Autres à préciser

.....
.....

Quelles sont, selon vous, les pistes de résolution de ces problèmes ?

- 1.....
2.....
3.....

Merci pour votre collaboration !

Annexes 4: Guide d'entretien

(A l'endroit des autorités communales)

Bonjour Monsieur !

Je suis un étudiant en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université d'Abomey-Calavi. Je fais actuellement des recherches dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de cycle II qui a pour sujet : « *Contribution à l'amélioration de l'expertise de l'Etat aux communes : illustration à partir des cas des départements du Borgou et de l'Alibori* ».

Je vous prie de bien vouloir répondre aux questions suivantes pour m'aider à concrétiser les résultats de mes enquêtes.

Commune :

1- Êtes-vous au courant de l'existence d'un Programme d'Assistance-Conseil aux communes des départements du Borgou et de l'Alibori au titre de l'année 2010 ?

2- Quel est votre degré de satisfaction en matière de l'AC dont vous bénéficiez de la part de l'autorité de tutelle ?

- Très satisfaisante
- Satisfaisante
- Peu satisfaisante
- Non satisfaisante

3- Toutes vos sollicitations en d'AC ont-elles connues un aboutissement heureux ?

4- L'assistance-conseil est-elle spontanée ?

5- Notez-vous une amélioration au niveau de la mairie après les actions d'assistance-conseil ?

Merci pour votre collaboration !

Annexe n°5: Tableau récapitulatif des coûts par institution apportant l'Assistance-Conseil : coûts globaux du Programme d'Assistance-Conseil 2010

N°	INSTITUTIONS APPORTANT L'ASSISTANCE-CONSEIL	MONTANT
1	Préfecture Borgou Alibori	58 935 875
2	Direction Départementale de la Prospective et du Développement (DDPD)	7 427 375
4	Direction Départementale du Travail et de la Fonction Publique (DDTFP)	5 187 375
3	Direction Départementale de l'Environnement et de la Protection de la Nature (DDEPN)	7 880 000
5	Direction de la Culture et l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (DDCAPLN)	1 787 375
6	Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau	2 320 000
7	Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (DDJSL)	4 067 375
8	Direction Départementale de la Famille et de la Solidarité Nationale (DDFSN)	6 760 000
9	Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP)	3 440 000
10	Direction Départementale de l'Artisanat et du Tourisme (DDAT)	3 400 000
11	Direction Départementale des Transports et des Travaux Publics (DDTTP)	5 854 750
12	Direction Départementale de la Santé(DDS)	3 520 000
13	Centre Régional de Promotion Agricole (CeRPA)	6 807 375
14	Direction Départementale du Commerce et de l'Industrie (DDCI)	2 240 000
15	Directions Départementales de la Police et de la Gendarmerie (SECURITE)	5 897 375
16	Recette des Finances (RF) et Direction Départementale des Impôts (DDI) et Délégation du Contrôle Financier (DCF)	8 960 000
17	Direction Départementale de l'Habitat et de l'Urbanisme	20 574 750
18	Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle	1 160 000
19	Compagnie Départementale des Sapeurs pompiers	2 240 000
20	Direction Départementale chargée des Relations avec les Institutions	1 160 000
	Total Global	159 619 625

Source : PAC 2010

Annexes n°6 : Tableau récapitulatif des coûts par institution apportant l'Assistance-Conseil : coûts globaux du Programme d'Assistance-Conseil 2011

N°	INSTITUTIONS APPORTANT L'ASSISTANCE-CONSEIL	MONTANT
1	Préfecture Borgou Alibori	23 440 000
2	Direction Départementale de la Prospective et du Développement (DDPD)	7 240 000
3	Direction Départementale de l'Environnement et de la Protection de la Nature (DDEPN)	8 075 000
4	Direction Départementale du Travail et de la Fonction Publique (DDTFP)	5 440 000
5	Direction de la Culture et l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (DDCAPLN)	3 640 000
6-1	Direction Départementale de la Recherche Pétrolière et Minière	-
6-2	Direction Départementale de l'Energie et de l'Eau	7 240 000
7	Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (DDJSL)	3 640 000
8	Direction Départementale de la Famille et de la Solidarité Nationale (DDFSN)	9 040 000
9	Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP)	1 840 000
10	Direction Départementale de l'Artisanat et du Tourisme (DDAT)	1 840 000
11	Direction Départementale des Transports et des Travaux Publics (DDTTP)	7 240 000
12	Centre National de Sécurité Routière (CNSR)	3 600 000
13	Direction Départementale de la Santé(DDS)	40 000
14	Centre Régional de Promotion Agricole (CeRPA)	5 540 000
15	Direction Départementale de l'Industrie et du Commerce (DDIC)	1 800 000
16	Directions Départementales en charge de la sécurité (Police et Gendarmerie)	9 000 000
17	Recette des Finances (RF) et Direction Départementale des Impôts (DDI) et Délégation du Contrôle Financier (DCF)	10 800 000
18	Direction Départementale de l'Habitat et de l'Urbanisme	7 750 000
19	Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (DDESFTP)	1 840 000
20	Compagnie Départementale des Sapeurs pompiers	1 800 000
21	Direction Départementale Chargée des Relations avec les Institutions (DDCRI)	40 000
22	Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE)/Antenne Borgou-Alibori	3 600 000
TOTAL GLOBAL		124 485 000

Source : PAC 2011

Le coût global du Programme d'Assistance-Conseil 2011 s'élève à **cent vingt quatre millions quatre cent quatre vingt cinq mille francs CFA (124 485 000 FCFA)**.

Annexes n°7 : Les acteurs de l'assistance-conseil et leurs rôles

La mise en œuvre de l'assistance-conseil implique l'intervention de plusieurs acteurs dont les rôles sont synthétisés dans le tableau ci-après :

N°	Acteurs	Rôles principaux
1	Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les règles pour l'assistance-conseil - Définir et mettre en œuvre une politique de renforcement des moyens humains, financiers et matériels au profit des structures déconcentrées de l'Etat
2	MDGLAAT	<ul style="list-style-type: none"> - Orienter et suivre la mise en œuvre de l'assistance-conseil - Evaluer l'expérience et perfectionner le concept d'assistance-conseil
3	MDGLAAT ET AUTRES MINISTERES	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la formation des acteurs de la mise en œuvre de l'assistance-conseil et les aider à maîtriser le concept de l'intercommunalité - Assurer la déconcentration administrative et financière pour la mise en œuvre effective des programmes sectoriels d'assistance-conseil - Vulgariser les lois et règlements (décrets, arrêtés etc.).
4	Préfecture/ services préfectoraux	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les besoins en assistance-conseil - Piloter l'élaboration du programme d'assistance-conseil, le faire adopter par la CAD et assurer sa mise en œuvre - Prévoir des crédits spécifiques pour la coordination et la mise en œuvre des activités d'assistance-conseil - Vulgariser les lois et règlements (décrets, arrêtés etc.) - Veiller à la prise en compte des préoccupations des communes et les régler soit en interne (préfecture) ou en externe (services déconcentrés concernés) - Mobiliser les ressources externes pour la mise en œuvre de programmes de formation et de renforcement de capacités Instruire les services déconcentrés afin qu'ils interviennent auprès des communes - Capitaliser les acquis dans le domaine - Appuyer au besoin l'élaboration du Plan de Développement Communal - Identifier les besoins en assistance-conseil et les porter à la connaissance de Préfet

		<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer et mettre en œuvre les programmes départementaux d'assistance conseil relevant de leurs domaines de compétence
5	Services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> - Vulgariser les lois et règlements (décrets, arrêtés etc.) - Informer et former sur les politiques, stratégies sectorielles, les normes et procédures techniques et distribuer les documents y relatifs aux communes - Informer les communes sur les types de prestations fournies par les services déconcentrés - Mettre à la disposition des communes la documentation sur les services publics et les infrastructures du secteur existant sur le territoire de la commune - Participer, à la demande des communes aux réunions techniques de la mairie avec les cadres et responsables de l'administration communale (Exemple: Elaboration du Plan de Développement Communal, Programmation des actions des services de la commune, Concertation et Coordination sectorielle) - Contribuer à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre de programmes de formation et de renforcement de capacité - Conseiller les communes en ce qui concerne le choix des modalités d'exercice de compétence - Décrire les prestations offertes aux communes à caractère rémunérateur et dans le cadre d'une contractualisation
6	Communes	<ul style="list-style-type: none"> - Solliciter l'assistance-conseil et l'exploiter

Source : Guide d'assistance-conseil aux communes MDGLAAT/DGAT, pp.10-12.

TABLE DES MATIERES

	Pages
Jury d'évaluation du mémoire.....	i
Déclaration d'engagement du chercheur.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	ix
Introduction générale.....	1
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PREFECTURE DES DEPARTEMENTS DU BORGOU ET DE L'ALIBORI AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude.....	5
I- Présentation de la préfecture des départements du Borgou et de l'Alibori.....	5
II- Présentation de la structure d'accueil de stage.....	7
A- Le préfet et ses collaborateurs.....	7
B- Les services de la préfecture.....	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations des la préfecture de Parakou :.....	13
I Restitution des observations de stage.....	13
II - Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	22
A Atouts (forces et opportunités).....	22
B – Problèmes (Faiblesses et menaces).....	24
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	26
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	26
I – Choix de la problématique de l'étude.....	26
II – Spécification de la problématique choisie.....	29
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	30

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS A LA PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE L'ASSISTANCE-CONSEIL AUX COMMUNES.....	32
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	33
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses	33
I- Fixation des objectifs.....	33
A- Objectif général.....	34
B- Objectifs spécifiques.....	34
II – Formulation des hypothèses.....	34
A- Hypothèse générale.....	34
B- Hypothèses spécifiques.....	35
Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de l'étude.....	37
I – Revue de littérature.....	37
II – Méthodologie de l'étude	41
A- Approche théorique : la revue documentaire.....	42
B- Méthodes empiriques.....	43
1- l'observation directe.....	43
2- Les méthodes de collecte et de traitement des données.....	43
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	44
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	44
I- Collecte des données.....	44
A-Préparation de la collecte.....	44
B- Réalisation de la collecte.....	44
II- Analyse des données et vérification des hypothèses	46
A- Présentation et analyse des données.....	46
B- Vérification des hypothèses.....	49
II- Etablissement du diagnostic.....	50
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	51
I - Les approches de solutions.....	51
A- Les approches de solutions au problème général.....	51
B- Les approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1, n°2 et n°3....	51
II - Conditions de mise en œuvre.....	55
A-Recommandations à l'endroit du MDGLAAT' et du gouvernement.....	55
1- Recommandations à l'endroit du MDGLAAT'.....	55
2- Recommandations à l'endroit du Gouvernement.....	56
B- Recommandations à l'endroit des acteurs locaux et du législateur.....	57

1- Recommandations à l'endroit des acteurs locaux	57
2- Recommandations à l'endroit du législateur.....	57
Conclusion générale.....	58
Références bibliographiques.....	61
Annexes.....	65
Table des matières.....	75

et de

Réalisé et soutenu par Donald Romaric MEHOU