

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

**PROJET NEERLANDAIS D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DECONCENTRATION**

**CIRCULAIRE A L'ATTENTION DE
MEDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE
DEPARTEMENT POUR LA MISE A LA DISPOSITION
DES COMMUNES DES COMPETENCES DES
SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT**

VERSION FINALE

Jun 2008

TABLE DES MATIERES

N°	Matière	Pages
	Table des matières	02
	Avant-propos	04
	Présentation de la Circulaire	05
I-	FONDEMENTS JURIDIQUES	08
1.1	La constitution du 11 décembre 1990	08
1.2	La loi n° 97-028 du 15 janvier 1999	08
1.3	La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999	09
1.4	Le décret 2001-409 du 15 octobre 2001	10
1.5	Le décret 2002-376 du 22 août 2002	10
II-	CONSIDERATIONS ESSENTIELLES ET DEFINITION	11
2.1	Considérations essentielles sur la décentralisation	11
2.1.1	La décentralisation, une expérience nouvelle à sauvegarder	11
2.1.2	Définition de l'assistance-conseil et implications	17
III-	LES ACTEURS DE L'ASSISTANCE-CONSEIL ET LEUR RÔLE	19
3.1	Les acteurs du niveau communal	19
3.1.1	Le chargé de mission	19
3.1.2	Le haut fonctionnaire chargé de la sécurité dans les communes à statut particulier	20
3.1.3	Le conseil communal ou municipal et le Maire	21
3.1.4	Les chefs services déconcentrés au niveau local	21
3.2	Les acteurs du niveau départemental	22
3.2.1	Le Préfet	22
3.2.2	Le Secrétaire Général de Département	22
3.2.3	Les chefs services déconcentrés au niveau départemental	22
3.3	Les acteurs du niveau national	23
3.3.1	Les ministres n'ayant pas de représentation au niveau départemental	23
3.3.2	Les structures d'appui dépendant du Ministère chargé de la décentralisation	23
IV-	LES CONTRAINTES LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ASSISTANCE-CONSEIL	24
4.1	Les contraintes s'imposant aux niveaux d'expression et de satisfaction des besoins	24

4.1.1	Les contraintes s'imposant au niveau communal d'expression et de satisfaction des besoins	24
4.1.2	Les contraintes s'imposant au niveau départemental de coordination et de satisfaction des besoins	25
4.2	Le coût de l'assistance-conseil	26
4.2.1	Le principe général de gratuité et ses modulations	26
4.2.2	Le cas de la commande publique locale	28
	ANNEXES	01
I-	Les modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil	02
1.1	L'expression des besoins d'assistance-conseil	02
1.1.1	Les cas d'expression directe des besoins	02
1.1.2	Les cas de perception indirecte des besoins	04
1.2	L'examen des documents et acte générateurs et leurs suites	04
1.2.1	Le processus d'examen	05
1.2.2	Les suites	08
1.3	La satisfaction des besoins	09
1.3.1	Selon leur nature	09
1.3.2	Les choix possibles entre plusieurs méthodes	09
1.4	Le suivi mensuel	10
1.4.1	Les rapports mensuels d'activités des chefs des services déconcentrés	11
1.4.2	L'examen et l'adoption du rapport par la conférence administrative départementale	12

AVANT PROPOS

Le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire se félicite de mettre à la disposition des préfets de département et des responsables des services déconcentrés les présentes directives de mise à disposition des communes des compétences des services déconcentrés de l'Etat.

Ce document a été réalisé par une équipe d'experts composée comme suit :

- Mathias Dagbégnon GOGAN, administrateur civil à la retraite, spécialiste en administration territoriale, ancien Préfet, Chef de mission ;
- Sègla LIHOUSSOU, administrateur civil, spécialiste en management des services publics;
- Madame Prisca GOGAN ADOUKONOU, administrateur civil.

PRESENTATION DE LA CIRCULAIRE

La Circulaire pour la mise à la disposition des communes des compétences des services déconcentrés de L'Etat est un outil méthodologique et d'appui à la décision au profit des préfets de départements, des secrétaires généraux des préfectures, des chargés de mission, des chefs des services départementaux et des chefs de services des préfectures.

Elle servira également de référence fondamentale, au cours des missions d'inspection et de contrôle, pour apprécier le respect, par les acteurs, des instructions reçues ainsi que l'actualité ou non de ces dernières par rapport à l'évolution des pratiques et aux besoins de simplification à envisager.

Elle comporte cinq parties.

La première précise les fondements juridiques de l'assistance-conseil et en donne les implications.

La deuxième partie passe en revue certaines considérations essentielles en matière d'administration territoriale au Bénin, les compétences des communes et la définition de la notion d'assistance-conseil.

La troisième partie concerne les acteurs de l'assistance-conseil et leurs rôles respectifs. Le rôle prépondérant du préfet de département y est analysé de façon détaillée de même que les interventions des services déconcentrés et la partition des élus locaux.

Dans sa quatrième partie, le document traite des modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil. Il fixe notamment les procédures d'expression des besoins et celles relatives à leur satisfaction.

La cinquième partie lève un certain nombre d'équivoques relatives aux limites ou contraintes à la mise en œuvre de l'assistance-conseil, qu'il s'agisse du niveau communal (élus locaux, services déconcentrés) ou du niveau départemental (préfet, services départementaux). La question délicate de la commande publique locale y a été abordée et quelques orientations, proposées.

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

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION D'ETAT

Cotonou, le

**CIRCULAIRE A L'ATTENTION DE
MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE DEPARTEMENTS
SUR LE CADRE JURIDIQUE ET LES MODALITES DE MISE À LA
DISPOSITION DES COMMUNES DES COMPETENCES DES
SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT**

Aux termes des dispositions de l'article 142 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin, « le pouvoir de tutelle sur la commune comporte des 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. »

Les aspects liés au contrôle de légalité ont été suffisamment développés par ladite loi, par le décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ainsi que par l'élaboration et la mise à votre disposition d'un guide de contrôle de légalité des actes des autorités communales. La dissémination de ce guide dans toutes les communes et dans tous les départements de notre pays a permis de réduire, dans des proportions non négligeables, les nombreuses incompréhensions et résistances, très tôt apparues, au lendemain de l'installation des organes communaux.

En revanche, le volet assistance-conseil n'a pas suivi le même mouvement.

Dans ce domaine, le laconisme de la loi, l'inexistence d'un dispositif juridique complémentaire et l'absence d'outils de gestion appropriés ont favorisé l'éclosion et le développement de compréhensions divergentes au niveau des acteurs impliqués. Certains préfets ont pris la mesure critique de la situation. Les formations qu'ils ont organisées çà et là pour corriger les insuffisances constatées manquaient toutefois de lignes directrices pertinentes dans la définition des concepts comme dans la mise en œuvre des modalités.

Dans la recherche de solutions adaptées à la délicatesse des problématiques soulevées, la question du cadre juridique de support avait été posée avec insistance. Trois préoccupations majeures étaient alors exprimées.

1. Fallait-il régler le problème dans un cadre normatif unique et détaillé sans recourir à un guide ?
2. Ou n'était-il pas plutôt indiqué de tracer les grandes lignes du processus dans un cadre normatif sommaire qui serait complété par un guide ?
3. Ou encore, ne vaudrait-il pas mieux élaborer et mettre en place un guide unique non précédé d'un cadre normatif ?

Le gouvernement a opté pour la deuxième solution.

Ainsi a été adopté le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes.

Ce texte définit l'assistance-conseil et ses objectifs, précise son cadre institutionnel et en recense les modalités de mise en œuvre.

Le décret est complété par un « Guide d'assistance-conseil aux communes » qui :

- expose les généralités sur l'assistance-conseil ;
- recense ses bases juridiques, ses caractéristiques et ses acteurs ;
- en définit les formes et les modalités.

En choisissant la solution combinée de la contrainte, de la souplesse et de la flexibilité, le gouvernement a voulu à la fois réaffirmer votre prépondérance dans l'exercice de l'autorité départementale et tenir compte de l'étape actuelle

d'apprentissage et d'adaptation à la réforme, permettant ainsi d'asseoir un ancrage durable des bonnes pratiques administratives.

C'est dans ce même contexte qu'il convient de situer les présentes directives qui ont pour but de compléter le décret et le guide, de clarifier et d'uniformiser les compréhensions et modalités encore diffuses.

C'est pourquoi la reprise ici de certains aspects figurant déjà dans le guide doit être considérée comme un exercice utile et nécessaire.

Le cadre juridique et ses implications, les considérations essentielles et l'approche sémantique permettant de comprendre la définition de l'assistance-conseil, ses acteurs, ses modalités de mise en œuvre, les contraintes à prendre en compte et à résoudre s'inscrivent dans une démarche logique et rationnelle qu'il vous revient d'approprier pour asseoir votre légitimité incontestable.

I- LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ASSISTANCE-CONSEIL

Je vous rappelle ici les éléments essentiels de l'arsenal juridique béninois qui font référence aux relations entre les collectivités locales et l'Etat.

1-1- LA CONSTITUTION DU 11 DECEMBRE 1990 établit deux principes déterminants à savoir :

- la libre administration des collectivités territoriales (article 151) ;
- l'interdiction d'imputer aux collectivités territoriales les dépenses de souveraineté de l'Etat (article 152) ; ce principe complète et renforce le premier en opérant une démarcation claire entre les ressources de l'Etat et celles des collectivités locales. Se trouvent ainsi affirmées avec force l'essence du principe d'autonomie de gestion des collectivités locales et la gratuité consécutive des interventions des services déconcentrés de l'Etat.

1-2- LA LOI N° 97-028 DU 15 JANVIER 1999 PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE identifie les principaux acteurs et organes de l'assistance conseil et le rôle que vous

assumez au sein de ce dispositif composé des services déconcentrés de l'Etat et de la conférence administrative départementale ;

- établit l'unicité de représentation du gouvernement et de chacun des ministres et vos prérogatives de coordination des activités des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ;
- reprecise le principe constitutionnel de la couverture par l'Etat des frais de fonctionnement de ses services déconcentrés.

1-3- LA LOI N° 97-029 DU 15 JANVIER 1999 PORTANT ORGANISATION DES COMMUNES :

- évoque la notion d'assistance-conseil en lui donnant un contenu légal ;
- réaffirme votre prépondérance et trace des pistes sur les modalités de mise à disposition des compétences de l'Etat au profit des communes ;
- permet au maire de solliciter le concours des services compétents de l'Etat en matière de police administrative ;
- définit, dans son article 108, les modalités d'exercice des compétences de la commune qui comprennent :
 - ❖ la possibilité de créer ses propres services ;
 - ❖ la conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur ;
 - ❖ la possibilité de solliciter le concours des services techniques de l'Etat ;
 - ❖ la possibilité de recourir aux sociétés ou autres organismes de l'Etat.

1-4- LE DECRET N°2001-409 DU 15 OCTOBRE 2001 PORTANT COMPOSITION, ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DE LA CONFERENCE ADMINISTRATIVE DEPARTEMENTALE

Il est important de retenir que ce décret responsabilise cet organe dans :

- l'examen et l'adoption du programme d'assistance conseil de l'autorité de tutelle aux communes ;
- les propositions de budgets de fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat au niveau du département.
- le suivi, au niveau du département, de la contractualisation des rapports entre l'Etat et les communes ;
- l'exécution des budgets de fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat.

La conférence administrative départementale, par ces fonctions, joue un rôle privilégié dans le développement et la consolidation de l'assistance – conseil.

1-5- LE DECRET N° 2002-376 du 22 AOÛT 2002 PORTANT ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION DEPARTEMENTALE

Ce décret est assez détaillé sur vos attributions essentielles ainsi que sur les possibilités qui vous sont offertes pour offrir aux communes une assistance – conseil de qualité dans votre triple mission :

- d'ordonnateur secondaire unique du budget national dans son département ;
- de chargé de la supervision, de l'harmonisation et du contrôle de toutes les activités des services techniques déconcentrés du département ;
- d'assistance et de concours au maire dans le cadre de l'élaboration du budget communal.

Mon souhait, par le rappel ces textes fondamentaux, est de vous ramener aux considérations essentielles qui doivent sous-tendre vos actions sur le terrain

ainsi qu'au sens profond à donner à la décentralisation et aux limites à lui déterminer.

II- CONSIDERATIONS ESSENTIELLES ET DEFINITION

2-1-CONSIDERATIONS ESSENTIELLES SUR LA DECENTRALISATION

2-1-1- La décentralisation : une expérience nouvelle à sauvegarder

La décentralisation en cours dans notre pays comporte des dispositions novatrices intéressantes qu'il convient de préserver et de renforcer.

a) Elle crée et met des collectivités locales face à un Etat régi par les principes d'unité et d'indivisibilité

Quatre indications majeures doivent être retenues dans ce cadre.

- En créant des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion, le législateur ne fait pas du Bénin un Etat fédéral.
- Il faut comprendre et accepter que l'existence des communes ne diminue en rien les principes d'unité et d'indivisibilité de l'Etat.
- Les relations d'assistance et de soutien de l'Etat aux actions de la commune se justifient par le fait que l'Etat est le responsable privilégié du développement harmonieux de l'ensemble du pays.
- Il est tenu de prendre les dispositions appropriées pour qu'aucune portion de la population nationale ne soit lésée ou ne manque d'accès au service public du fait de la défaillance de l'autorité communale.

La décentralisation apparaît, de ce fait, comme un aménagement par lequel, tout en restant seul détenteur de la souveraineté internationale et responsable, au premier titre, du développement national, l'Etat permet aux

collectivités locales de prendre en mains, sous son assistance et son appui, la gestion des services essentiels à rendre aux populations.

b) Les compétences transférées aux nouvelles communes sont nombreuses, complexes et aux contours mal définis.

- Le souci d'un développement organisé à la base avec la satisfaction des besoins essentiels des populations dans le cadre de la commune a conduit le législateur à transférer plusieurs compétences aux collectivités locales.
- Ces compétences sont nombreuses, complexes et parfois difficiles à gérer.
- Elles sont récapitulées comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

COMPETENCES	ETAT	COMMUNE
Développement local, aménagement, habitat et urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Politique nationale de développement économique et sociale ; - Plan national de développement ; - Politiques nationales en matière d'aménagement du territoire, d'habitat et d'urbanisme ; - Réglementation et normes nationales-contrôle ; - Investissements publics à caractère national ou régional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de développement local ; - Plan d'aménagement urbain et de lotissement ; - Plan d'urbanisme ; - Permis d'habiter et permis de construire ; - Affectation des Sols ; - Occupation temporaire du domaine public ; - Promotion de l'habitat ; - Investissements à caractère local.
Infrastructures, équipement et transports	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales sectorielles ; - Réglementations et normes nationales ; - Voies de communications inter - Etats, régionales, inter – communales et infrastructures connexes ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction de voies urbaines, de desserte communales et de leurs réseaux d'assainissement ; - Construction et gestion de gares routières, d'embarcadères et de parkings à caractère local ; - Installation de lignes de

	<ul style="list-style-type: none"> - Postes ; - Télécommunications nationales, régionales ; - Production et distribution d'énergie ; - Infrastructures et équipements d'intérêt national ou régional ; - Presse. 	<ul style="list-style-type: none"> télécommunications locales, de cabines téléphoniques, centres d'écoute publique radiophonique ou télévisuelle ; - Réglementation du transport des personnes et des biens ; - Infrastructures hydrauliques à caractère local ; - Signalisation routière ; - <i>Information de la population : diffusion d'organes d'information écrite, installation de stations de radiodiffusion, de télévision locales;</i>¹ - <i>Plan de circulation, feux de signalisation ;</i> - <i>Organisation de transports urbains collectifs;</i> - Réalisation et gestion de réseaux d'éclairage public.
Environnement – hygiène et salubrité	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales sectorielles ; - Réglementation et normes nationales ; - Gestion des ressources naturelles ; - Lutte contre la pollution atmosphérique ; - Collecte et traitement des déchets industriels 	<ul style="list-style-type: none"> - Production et distribution d'eau potable ; - Collecte et traitement des déchets liquides et déchets solides autres que les déchets industriels ; - Réseaux d'évacuation des eaux pluviales ; - Réseaux publics d'évacuation des eaux usées ; - Création et entretien des espaces verts – embellissement des villes ; - Protection des ressources naturelles ; - Préservation des conditions d'hygiène et de salubrité en matière de production et de

¹ Les compétences indiquées en italique sont celles gérées par les communes à statut particulier aux termes de l'article 19 de la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

		<p>distribution d'eau potable, de périmètre de sécurité autour des captages, forages et puits, d'assainissement privé des eaux usées, d'hygiène des aliments, des lieux et établissements accueillant du public ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ; - Réglementation de l'assainissement individuel et sa promotion.
Enseignement – éducation des adultes et action culturelle	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales sectorielles ; - Réglementation et normes nationales ; - Construction, gestion et fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur, secondaire et de formation professionnelle ; - Formation et gestion du personnel ; - Fonctionnement des établissements publics d'enseignement ; - Construction, gestion et fonctionnement des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport et de loisirs d'intérêt national ou régional, ou de niveau communal et fonctionnement des dites infrastructures au niveau de l'arrondissement et du village ou quartier de ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, réparation, équipement et entretien des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel ; - <i>Construction, réparation, équipement et entretien des établissements publics de l'enseignement secondaire et centres publics de formation professionnelle de niveau communal ;</i> - Construction, réparation, équipement et entretien des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sports et de loisirs au niveau de l'arrondissement, du village ou de quartier de ville ; - Assistance matérielle et financière aux structures chargées de l'animation des activités culturelles, sportives de jeunesse et de loisirs ; - Conservation du patrimoine culturel local ; - Promotion de l'éducation de la jeunesse et des langues nationales.
Santé et action	- Politiques nationales	- Construction, réparation,

sociale	<ul style="list-style-type: none"> sectorielles ; - Réglementation et normes nationales ; - Construction, gestion et fonctionnement des centres publics de santé et de promotion sociale à caractère national, régional, départemental ou de niveau communal ; - Formation et gestion du personnel ; - Lutte contre les maladies endémiques ; - Gestion et fonctionnement des centres publics de santé et de promotion sociale au niveau de l'arrondissement, du village ou du quartier de ville ; 	<ul style="list-style-type: none"> équipement et entretien des centres publics de santé et de promotion sociale au niveau de l'arrondissement, du village ou du quartier de ville ; - Aide sociale aux déshérités et sinistrés.
Services marchands et investissements économiques	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales sectorielles ; - Réglementation et normes nationales ; - Code des investissements ; - Investissements économiques d'intérêt national ou régional 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction et gestion des marchés et abattoirs ; - Décision de dépenses d'investissement économiques ; - Promotion et investissement dans le tourisme, l'artisanat, l'industrie ; - Aménagement de zones industrielles et de zones artisanales.
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales de sécurité et de protection civile ; - Forces de sécurité publique ; - Maintien d'ordre ; - Réglementation et normes 	<ul style="list-style-type: none"> - Police administrative : sûreté, tranquillité, salubrité et ordre publics ; - <i>approbation plan annuel de sécurité publique et de lutte contre la délinquance et la criminalité.</i>
Etat - civil	<ul style="list-style-type: none"> - Politique nationale ; - Réglementation et 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception des déclarations des naissances, des mariages,

	normes ; - jugements supplétifs d'actes d'état -civil	des décès ; - Célébration des mariages ; - Transcription des jugements supplétifs et de tous actes et délivrance d'extraits ; - Légalisation et certification d'actes etc.
Finances	- Création des impôts et taxes ; - Approbation du budget de la commune	- Détermination de l'assiette de la taxe de développement ; - Fixation des taux des impôts et taxes locaux ; - Vote et exécution du budget de la commune

La jeunesse et l'inexpérience des jeunes communes ne les mettent pas en mesure de gérer cet arsenal de compétences pourtant suffisamment et abondamment fourni.

c) Faible maîtrise des lois, normes et techniques par les autorités locales

Une autre difficulté enregistrée au niveau local est la faible maîtrise des textes par les élus locaux.

En effet, pour être maire, il suffit de savoir lire et écrire en français. La loi ne met aucune autre restriction à l'élection des élus locaux, laissant la possibilité à toute personne créditée d'un soutien politique ou populaire de briguer le mandat communal ou municipal.

Par ailleurs, même les cadres engagés dans cette expérience d'exercice du mandat local ne sont pas tous des gestionnaires de formation et n'ont pas toujours une grande culture juridique. Il est évident, aujourd'hui, que la gestion locale efficiente suppose non seulement une bonne connaissance des textes relatifs à l'administration territoriale mais également une maîtrise des stratégies sectorielles en vue de s'y conformer.

Ces exigences de conformité, de cohérence et d'harmonie obligent l'Etat à prévenir les défaillances en mettant à disposition son assistance et ses compétences.

Surtout que cette difficile maîtrise s'aggrave d'une faiblesse des moyens matériels et humains.

d) Faiblesse des moyens matériels et humains

Les communes ont hérité des patrimoines des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Les études réalisées sur ces circonscriptions administratives en 2000 avaient déjà révélé une insuffisance notoire de ressources humaines qualifiées. Alors que le taux d'encadrement idéal devrait se situer entre 12 et 15%, il varie entre 3 et 6% dans la plupart des communes. Les cadres de conception et d'encadrement sont les plus rares, réduisant les capacités de prospective et de programmation des communes.

Dans le même temps, les ressources matérielles et financières sont assez faibles.

Cette situation appelle un appui et un soutien constants de la part de l'Etat non seulement par la mise à disposition des ressources humaines qualifiées ou d'expertise avérée, mais également par des appuis financiers divers.

e) Expertise pertinente et incontournable des services déconcentrés de l'Etat

La question du développement a été gérée depuis fort longtemps par l'Etat, à travers ses services centraux et déconcentrés. Cette longue expérience des services de l'Etat les crédite d'une expertise certaine. Les succès enregistrés et les difficultés rencontrées constituent des acquis capitalisés pour mieux identifier les facteurs d'échecs et proposer des mesures appropriées.

Dans ces conditions, il est tout à fait indiqué que l'Etat mette l'expertise pertinente de ses services à la disposition des jeunes communes pour leur éviter les erreurs qu'il a lui-même commises.

2-1-2- Définition de l'assistance-conseil et implications

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

En effet, si la définition juridique de l'assistance fait référence à une aide matérielle et morale selon le droit civil, celle de conseil, quant à elle, est pratiquement absente du lexique des termes juridiques. Dans son approche la

plus simple, le conseil se définit comme un avis émis sur ce qu'il convient de faire. Ce peut être également une recommandation ; dans ce cas, il s'agit de donner ou de demander un conseil à quelqu'un dont on sait qu'il a qualité à le faire.

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

a) Définition

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

b) Implications de cette définition

L'article 142 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin semble n'avoir pas considéré l'assistance-conseil sous la forme des liens indistincts qui en font le tout indissociable que propose le décret susvisé.

Le décret associe, de ce fait, les deux notions à l'échelon territorial où s'expriment, directement ou indirectement, les besoins qui déclenchent leur mise en œuvre.

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

Bien que le décret ait apparemment omis ces deux dernières notions, vous devez les considérer comme intimement imbriquées dans une logique permanente de recherche de cohérence entre l'Etat unitaire et indivisible d'une part ; les collectivités autonomes bénéficiaires d'autre part.

Il résulte de ces éléments que :

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

III- LES ACTEURS DE L'ASSISTANCE-CONSEIL ET LEUR RÔLE

3-1- LES ACTEURS DU NIVEAU COMMUNAL

3-1-1- Le chargé de mission

En mettant auprès de vous ce collaborateur immédiat qui agit, par une délégation légale, en vos nom, lieu, place et sous votre autorité, dans un ressort territorial donné, la loi vous permet de vous placer à une véritable perspective de synthèse et de continuer à :

- assurer la représentation de l'Etat ;
- veiller au respect des lois et règlement ;
- concourir au maintien de la sécurité et de l'ordre public ;
- animer et coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat du niveau communal en matière d'aménagement du territoire ;
- asseoir la continuité du contrôle administratif et de tutelle sur les organes communaux.

Le chargé de mission constitue le premier contact de l'autorité communale avec la préfecture. Il apporte, dans le ressort territorial qui lui est affecté, les premiers conseils aux communes et fait remonter vers vous les besoins plus complexes ou nécessitant d'autres compétences.

Sa mission doit s'effectuer par des tournées auprès des communes. Il vous en adresse le rapport qui constitue pour vous une première source d'informations vous permettant de déclencher le processus d'assistance-conseil aux communes concernées.

En attendant les modifications appropriées des textes existant, Il doit participer aux réunions de la conférence administrative départementale et du conseil départemental de concertation et de coordination.

3-1-2- Le haut fonctionnaire chargé de la sécurité dans les communes à statut particulier

Seulement compétent pour les communes à statut particulier aux termes de l'article 32 de la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal en matière de sécurité. Il a entrée au conseil municipal pour y être entendu sur sa demande et pour assister aux délibérations relatives aux affaires relevant de sa compétence (art 58 du décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale).

Son rôle est cependant hybride puisqu'il dépend également du niveau départemental et assure la vice présidence du comité départemental de sécurité dont vous êtes le président. Il est, de ce fait, votre collaborateur privilégié chargé de fédérer le règlement des problèmes de sécurité.

Les susceptibilités nées, en son temps, des questions de dépendance d'une arme ou d'un corps vis-à-vis d'un département ministériel ou d'un autre doivent être considérées comme désormais réglées par la création du ministère chargé de la sécurité. Désormais, sur le terrain, pour l'efficacité de la lutte contre l'insécurité et pour la prégnance du soutien aux communes en matière de sécurité, vous devez veiller à assurer le bon fonctionnement du dispositif départemental de sécurité et rendre compte de vos difficultés.

3-1-3 - Le conseil communal ou municipal et le maire

Point n'est besoin de reprendre ici les compétences du conseil communal et les attributions du maire.

Je vous rappelle cependant trois points d'attention.

- a) Vous devez veiller à déceler l'insuffisant fonctionnement des organes communaux à travers les délibérations du conseil communal et les actes du maire soumis au contrôle de légalité.
- b) Le maire est assisté d'un secrétaire général qui lui permet d'avoir une connaissance plus fine des difficultés de fonctionnement du conseil communal ; ses demandes d'assistance-conseil revêtent ainsi un caractère de pertinence à ne pas perdre de vue.
- c) Le chargé de mission peut déjà intervenir pour le règlement local et harmonieux des problèmes posés et pour vous éviter de vous encombrer du superflu.

3-1-4- Les chefs des services déconcentrés au niveau local

Ce sont par exemple le médecin-chef du centre de santé, le chef de la circonscription scolaire, le chef de poste forestier, le receveur-percepteur, le receveur des impôts, le commandant de brigade. Ils constituent un premier niveau de maîtrise technique pouvant conseiller et assister les autorités communales.

Aux termes de l'article 8 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001, le secrétaire général de la mairie entretient des relations de travail avec ces services déconcentrés, ce qui permet de résoudre rapidement les problèmes moins complexes dont la solution n'excède pas les capacités de ces derniers.

Par ailleurs, les responsables des services déconcentrés du niveau local peuvent être invités aux réunions du conseil communal et de ses commissions permanentes pour apporter l'éclairage nécessaire aux élus, chacun dans son domaine de compétence. Vous devez encourager, par l'intermédiaire du chargé de mission, l'entretien de bonnes relations de travail entre la mairie et les

services déconcentrés du niveau communal afin que certaines difficultés trouvent leurs solutions sur place.

3-2- LES ACTEURS DU NIVEAU DEPARTEMENTAL

3-2-1- Le préfet

Les lois de décentralisation et leurs décrets d'application, notamment le décret n° 2002-376 du 22 août 2002, sont suffisamment explicites sur le détail de vos compétences et prérogatives.

Toutefois, vous disposez à présent du décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes ainsi que d'un guide d'assistance-conseil qui viennent renforcer le paysage juridique à votre portée.

Vos attributions en la matière y sont clairement définies. Il vous revient de vous les approprier et d'en faire une large diffusion.

3-2-2- Le secrétaire général de département

Il est votre collaborateur le plus proche. Il vous remplace en cas d'absence et assure votre suppléance en cas d'empêchement. Il vous est recommandé de tenir le plus grand compte de sa position de coordonnateur et de responsable hiérarchique direct des chefs des services de la préfecture y compris le chef du service des affaires financières et celui du service de la tutelle, du contentieux et de la coopération décentralisée.

J'insiste particulièrement pour que vous installiez une bonne harmonie dans le fonctionnement des services préfectoraux et dans la fourniture de l'assistance-conseil aux communes.

3-2-3- Les chefs des services déconcentrés du niveau départemental

Ils vous assistent dans votre rôle de coordination des activités au niveau départemental et sont membres de la conférence administrative départementale. Ils disposent, chacun dans son domaine, d'une expertise certaine qui sera utile pour les communes.

Ils peuvent être invités aux réunions du conseil départemental de concertation et de coordination, chacun dans sa spécialité et en fonction des problèmes à débattre.

3-3- LES ACTEURS DU NIVEAU NATIONAL

Bien que l'assistance-conseil soit une compétence exclusive de l'autorité de tutelle des communes, il existe, au niveau national, quelques acteurs du processus dont il convient de préciser les rôles.

3-3-1- Les ministères n'ayant pas de représentants au niveau départemental

Tous les ministères n'ont pas de démembrement territorial. Leur expertise est pourtant indispensable pour les communes. Il convient de rappeler que, pour régler la question de l'intervention territoriale de ces départements ministériels, le législateur a fait de vous leurs représentants au niveau départemental.

Ainsi, les ministères n'ayant pas de représentants au niveau départemental interviennent par votre canal. Les échanges entre les communes et ces ministères passent également par votre intermédiaire. Toutefois, lorsqu'il s'agira de mettre à la disposition des communes des compétences techniques de ces ministères, la présence physique des représentants de leurs services techniques sera souhaitée.

3-3-2- Les structures d'appui dépendant du ministère chargé de la décentralisation

Il est créé au sein du ministère en charge de l'administration territoriale, une Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et une Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE). La DGDGL est composée de la Direction des Collectivités Locales (DCL), de la Direction de la Gouvernance Locale (DGL) et de la Direction de la Coopération Décentralisée (DCC)

Ces différentes directions sont appelées à appuyer les communes par votre intermédiaire. La Direction de la Gouvernance Locale par exemple devra apporter son appui aux collectivités locales dans le processus d'auto évaluation de la gouvernance locale mis en œuvre par les communes.

Certains organismes sous tutelle du même ministère, notamment la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) et la Maison des Collectivités Locales (MCL) sont également utiles en matière d'assistance-conseil aux communes.

Même dans ces cas, votre autorité devra être préservée en faisant transiter par vous tout appui éventuel aux communes.

IV- LES CONTRAINTES A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ASSISTANCE CONSEIL

4-1- LES CONTRAINTES S'IMPOSANT AUX NIVEAUX D'EXPRESSION ET DE SATISFACTION DES BESOINS

Bien que recommandée par la loi, la mise en œuvre de l'assistance-conseil peut comporter des limites qu'il importe de préciser.

4-1-1-Les contraintes s'imposant au niveau communal d'expression et de satisfaction des besoins

a) Les contraintes administratives

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

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

La question délicate du pouvoir de réquisition des forces de sécurité par le Maire est réglée par le décret n° 2005-377 du 23 juin 2005 portant réglementation du maintien de l'ordre public.

b) Les contraintes épistolaires

Même si le maire peut saisir le chef du service déconcentré de niveau communal, ce dernier n'est pas placé sous son autorité directe. Le chef du service déconcentré au niveau local se trouve simplement dans une relation de proximité avec les autorités locales. Par conséquent, il faudra que le maire fasse preuve de courtoisie aussi bien dans son langage que dans ses écrits pour réduire les susceptibilités.

Le responsable du service déconcentré de niveau communal veillera également à répondre diligemment aux sollicitations du maire sans chercher une couverture hiérarchique de blocage de l'action communale.

c) Les contraintes légales

Le chef de service déconcentré doit apporter promptement son assistance au maire lorsque ce dernier le sollicite.

En cas d'incompréhensions liées à des questions de saisine préalable du supérieur hiérarchique départemental, l'intervention du chargé de mission est demandée.

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

Les comptes rendus des différents services déconcentrés de niveau communal à leurs supérieurs hiérarchiques respectifs permettront à ces derniers de comptabiliser les différents appuis et de tenir un état global des actions d'assistance-conseil aux communes. Ces états seront utilisés plus tard par les services de la préfecture pour l'élaboration du rapport départemental d'assistance-conseil aux communes.

4-1-2- Les contraintes s'imposant au niveau départemental de satisfaction des besoins

La question ici est de savoir si une demande peut être adressée directement à un chef du service départemental ou s'il faut en saisir au préalable le préfet.

Nul doute que le supérieur hiérarchique du chef du service déconcentré de niveau départemental est le préfet. C'est ce dernier qui coordonne les activités

de l'ensemble des services déconcentrés implantés dans le département. Pour cela, toute demande doit lui être normalement adressée.

S'il arrive que le maire s'adresse directement au chef de service déconcentré de niveau départemental, celui-ci doit vous en rendre compte, même s'il a les capacités pour intervenir promptement. Cela permet au préfet de jouer convenablement son rôle de coordination.

4-2- LE COÛT DE L'ASSISTANCE-CONSEIL

La loi a institué l'assistance-conseil de l'Etat aux communes mais n'a pas été assez explicite sur son financement. Cependant, certaines dispositions permettent de saisir les intentions du législateur sur la question.

4-2-1- Le principe général de gratuité et ses modulations

a) Justification

Selon l'article 152 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée au budget d'une commune. Cette interdiction est reprise par la loi 97-028 en son article 47.

La Constitution fait par ailleurs obligation à l'Etat de veiller au développement harmonieux de l'ensemble du territoire.

Aussi convient-il de retenir que l'assistance-conseil est non seulement obligatoire, mais qu'elle est a priori gratuite.

Le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 a toutefois nuancé le principe général de gratuité en établissant une distinction entre les cas dans lesquels l'assistance-conseil est gratuite et ceux dans lesquels elle est payante.

Cette modulation résulte de deux considérations importantes à savoir :

- les lourdes charges occasionnées par certaines interventions dans les communes ;
- l'insuffisance des crédits de fonctionnement alloués aux services déconcentrés.

b) Les cas à considérer

- Pour les demandes simples ne nécessitant pas de déplacement dans la commune (demandes de renseignements sur les politiques et orientations nationales, sur la réglementation, les normes, les procédures, le coût des modules de classes, etc.), le principe de gratuité s'applique de manière absolue.
- Il s'agit pour les services déconcentrés, de donner par exemple des références des textes et d'en expliquer le contenu. Ce besoin peut être satisfait au téléphone ou par correspondance.
- Toutefois, lorsque la satisfaction du besoin exige la photocopie de documents volumineux (plus de cent pages par exemple), la commune en supporte les frais.
- Les demandes nécessitant un déplacement vers la commune (ex : participation à des réunions ou séminaires, intervention ponctuelle), doivent être gérées sous deux formes :
 - ❖ lorsqu'il s'agit d'une initiative ponctuelle de la commune, ou d'un autre organisme appuyant la commune, les dépenses peuvent être prises en charge par la commune ou par la structure organisatrice ;
 - ❖ lorsqu'il s'agit par contre d'une intervention du service déconcentré sur la base de la programmation annuelle, les coûts sont pris en charge par l'Etat ; ces dépenses doivent être déjà inscrites dans les crédits alloués aux services déconcentrés.

Il convient, dans tous les cas, de vous référer à l'article 10 du décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007.

4-2-2- Le cas spécifique de la commande publique locale

La commune, pour l'exécution de ses travaux, peut décider, sous sa maîtrise d'ouvrage, de recourir aux services déconcentrés de l'Etat. Cette possibilité est inscrite à l'article 108 de la loi n° 97-029. Les crédits affectés à la réalisation desdits travaux figurent déjà au budget de la commune.

Certaines de ces dépenses sont considérées comme des dépenses obligatoires.

Exemples:

.Frais d'élaboration du schéma directeur de la commune.

.Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

Les travaux susceptibles d'être demandés peuvent concerner :

- l'élaboration de plans architecturaux ;
- l'élaboration et la réalisation de projet de construction en régie ;
- la conception et l'animation d'une formation.

La commande publique locale est bien différente de l'assistance-conseil pour la raison bien compréhensible suivante : l'exécution d'une telle commande fait l'objet d'un contrat, sous l'autorité du préfet, entre la commune et le service étatique concerné.

Il est évident que la réponse à une commande publique nécessite le recours à la mise en concurrence ; il y a lieu cependant de considérer certains éléments positifs tels que la technicité des services de l'Etat, le coût de la prestation, la garantie que représente l'Etat, etc., pour offrir aux communes la possibilité d'un recours aux services de l'Etat, sous certaines conditions, pour la réalisation de la commande publique locale.

La préférence à accorder aux services de l'Etat exige un encadrement juridique strict afin d'éviter que les communes soient victimes de la surenchère.

Pour cela, il sera nécessaire de revoir la loi sur la maîtrise d'ouvrage communale en y incluant ce régime d'exception.

Le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes et le guide qui lui sert de support n'ont pas, à juste titre, abordé la question de la commande publique locale qui relève d'un régime juridique différent.

Ce régime sera pris en compte dans les dispositions légales devant compléter la loi sur la maîtrise d'ouvrage pour rendre éligible le recours aux services déconcentrés de l'Etat.

De même pourra être réglée la question de la gestion des ressources générées par ces interventions en vue de leur reversement au budget de l'Etat.

En attendant, le système de la régie peut être organisé dans ce cadre, sous votre responsabilité, en liaison avec la conférence administrative départementale et les communes placées sous votre tutelle, afin de ne pas priver ces dernières des recours utiles dont elles ont besoin.

Vous devez toutefois me proposer, au préalable, les mesures arrêtées au sujet des ressources générées et me rendre compte des recommandations de la conférence administrative en vue de leur synthèse et d'une généralisation.

Il est évident que je prends déjà à mon niveau les mesures nécessaires pour l'efficacité de vos actions en matière d'assistance-conseil et dans les autres domaines.

Ces mesures viseront à :

- faire inscrire au budget de chaque préfecture un crédit global pour les interventions d'assistance-conseil auprès des communes ;
- régler le problème du renforcement des capacités des préfectures et des services déconcentrés de l'Etat ;
- provoquer en conséquence les réflexions nécessaires au niveau des départements ministériels afin de déconcentrer effectivement les compétences en les appuyant des ressources humaines, matérielles et financières appropriées ;
- consolider l'autorité directe que vous devez exercer sur les responsables des services déconcentrés.

Au total, les présentes instructions doivent être exécutées avec hardiesse, célérité et dans le strict respect de la loi. Vous me rendrez compte de vos diligences.

Issa Démonlè MOKO