

REPUBLIQUE DU BENIN

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



**GUIDE D'ASSISTANCE
CONSEIL AUX COMMUNES**

Elaboré par la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT)
avec l'appui technique et financier du Programme d'Appui à la Décentralisation
et au Développement Communal (PDDC)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA DECENTRALISATION	4
CHAPITRE 1 : DEFINITIONS	4
DEUXIEME PARTIE : BASES JURIDIQUES, CARACTERISTIQUES ET ACTEURS DE L'ASSISTANCE-CONSEIL.....	6
CHAPITRE 1 : BASES JURIDIQUES.....	6
CHAPITRE 2 : CARACTERISTIQUES.....	7
CHAPITRE 3 : LES ACTEURS DE L'ASSISTANCE- CONSEIL ET LEURS ROLES.....	9
TROISIEME PARTIE : FORMES ET MODALITES DE L'ASSISTANCE- CONSEIL.....	12
CHAPITRE I : FORMES DE L'ASSISTANCE-CONSEIL.....	12
CHAPITRE II : MODALITES DE L'ASSISTANCE- CONSEIL.....	13
ANNEXES	16
LISTE DES SERVICES RENDUS PAR LES SERVICES DECONCENTRES.....	16
GUIDE DE TOURNEE DU PREFET.....	17- 18

Introduction

L'assistance-conseil aux communes est une nouvelle mission de l'administration déconcentrée de l'Etat. Elle est prescrite par le législateur pour faire bénéficier les communes de l'appui technique des services déconcentrés.

Le présent guide vise à clarifier le concept de l'assistance-conseil, à proposer des approches pratiques pour sa mise en œuvre et à aider les acteurs concernés, notamment les services déconcentrés de l'Etat, à réellement exercer cette nouvelle mission au profit du développement des communes. La Direction Générale de l'Administration Territoriale est consciente que ce guide nécessite certainement une actualisation dans les années à venir pour prendre en compte les expériences des différents acteurs dans ce nouveau champ d'action et pour perfectionner le concept d'assistance-conseil.

Le présent guide après avoir passé en revue quelques généralités et défini le concept d'assistance-conseil, a également abordé les bases juridiques et caractéristiques ainsi que les formes et les modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil.

PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA DECENTRALISATION

La Réforme de l'Administration Territoriale a introduit divers concepts et notions qu'il convient de définir et dont il est important de comprendre les fondements à travers les principes qui les sous-tendent ainsi que le cadre légal et l'organisation qui en constituent les bases

CHAPITRE 1 : DEFINITIONS

1- Qu'est ce que la décentralisation ?

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

2- Qu'est ce que la déconcentration ?

La déconcentration est une 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.

3- Qu'est ce qu'une collectivité territoriale décentralisée ?

La collectivité locale est une 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

4- Qu'est ce que la tutelle ?

La tutelle, dans le cadre de la décentralisation, est 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.

La tutelle s'exerce selon deux formes que sont l'assistance-conseil et le contrôle de légalité.

5- Qu'est ce le contrôle de légalité ?

Le contrôle de légalité est un 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.

6- Qu'est ce que l'assistance- conseil ?

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 de l'exercice correct de leurs compétences.*

DEUXIEME PARTIE - BASES JURIDIQUES, CARACTERISTIQUES ET ACTEURS DE L'ASSISTANCE- CONSEIL

CHAPITRE I : BASES JURIDIQUES

Aux termes 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 comporte deux fonctions essentielles :

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

La mission a été reprise dans la formulation de l'article 28 du Décret N° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale : « le préfet a une mission d'assistance et de conseil à la commune.... »

L'assistance-conseil constitue une des missions que le préfet doit obligatoirement assumer dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de tutelle. De même, l'article 151 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 précise que le préfet effectue au moins une fois par an une visite de la commune. Cette obligation prescrite par la loi est en effet une tâche spécifique que le préfet doit exécuter dans l'exercice de son pouvoir de tutelle. De par sa nature cette visite peut être comprise comme un instrument à utiliser pour exercer la mission d'assistance-conseil.

Sur le plan interne le préfet s'appuie dans la mise en œuvre des activités d'assistance-conseil sur le service de la tutelle, du contentieux et de la coopération décentralisée qui, selon l'article 8 du Décret N° 2002-376 du 22 août 2002, est chargé des questions relatives à l'assistance-conseil. De façon générale le préfet est assisté dans l'exercice de cette mission par le Secrétaire Général de département et les Chargés de Mission conformément à l'article 3 du même décret.

L'article 2 du Décret 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la Conférence Administrative Départementale (CAD) prévoit que cette structure examine et adopte le programme d'assistance- conseil de l'autorité de tutelle aux communes.

CHAPITRE 2 : CARACTERISTIQUES

Quelles sont les caractéristiques essentielles de l'assistance-conseil ?

Elles sont au nombre de quatre (04) que sont : le caractère obligation, le rôle prépondérant du Préfet, le partage de l'assistance-conseil avec les services déconcentrés et le développement des capacités des communes.

- Le caractère obligatoire de cette mission

La mission d'assistance-conseil n'est pas facultative ; elle est obligatoire pour la préfecture et les services déconcentrés. A cet effet, un programme annuel d'assistance-conseil au niveau de chaque département doit être élaboré et exécuté par la préfecture et les services déconcentrés.

- Le rôle prépondérant du Préfet

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

- la visite (tournée) régulière dans les communes ;
- la Conférence Administrative Départementale (CAD).

- Le partage de l'assistance-conseil avec les services déconcentrés

Le préfet mobilise l'expertise de l'Etat pour répondre à une demande en assistance-conseil de la commune qui peut concerner tous ses champs d'actions.

La mission d'assistance-conseil est donc coordonnée par le préfet et exercée par la préfecture et les services déconcentrés.

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

- Le développement des capacités des communes comme objectif de l'assistance-conseil

La mise à disposition des communes des compétences de l'Etat, en vue de l'exercice des compétences qui leur ont été conférées est motivée par **l'objectif d'appuyer le conseil communal et l'administration communale dans le développement des capacités nécessaires pour assumer avec succès leur rôle de promotion du développement économique et social.**

Cet objectif d'assistance-conseil se concrétise notamment à travers :

- des actions d'information
- des actions de formation
- des actions de mise en réseau pour favoriser un apprentissage collectif des communes en matière des bonnes pratiques de la gouvernance locale
- la mise en valeur des actions et expérimentations pilotes réussies
- la mise en commun des expériences des responsables communaux et déconcentrés pour favoriser la compréhension et la transparence mutuelle dans le cadre de la gestion des questions et défis communaux.

CHAPITRE 3 : LES ACTEURS DE L'ASSISTANCE-CONSEIL ET LEURS ROLES

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

Acteurs	Rôles principaux
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
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
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.)
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

Acteurs	Rôles principaux
	<p>(Préfecture) ou en externe (services déconcentrés concernés)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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
Services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborer et mettre en œuvre les programmes départementaux d'assistance conseil relevant de leurs domaines de compétence ▪ 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

Acteurs	Rôles principaux
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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
Communes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solliciter l'assistance-conseil et l'exploiter

TROISIEME PARTIE : FORMES ET MODALITES DE L'ASSISTANCE-CONSEIL

La préfecture et les services déconcentrés agissent en tant que conseillers externes qui aident les responsables de la commune à identifier leurs besoins pour mieux assurer leurs fonctions. Pour ce faire, ils mettent à la disposition de la commune leurs compétences et expériences. En tout état de cause, la commune reste responsable de la mise en valeur de cette offre de service d'assistance-conseil et de la mise en œuvre des solutions et démarches proposées.

CHAPITRE I : LES FORMES DE L'ASSISTANCE-CONSEIL

Quelles sont les différentes formes de l'assistance- conseil ?

L'assistance-conseil se réalise à travers quatre formes essentielles à savoir :

- a- Une attitude appropriée des cadres de la préfecture et des services déconcentrés lors de leurs rencontres et entretiens informels avec les responsables de l'administration communale, caractérisée par leur capacité d'écoute et de compréhension des préoccupations de leurs interlocuteurs communaux, de fournir des conseils appropriés.
- b- des visites régulières aux communes par le préfet et les Chargés de Mission, accompagnés des responsables des services déconcentrés
- c- des entretiens spécifiques initiés par le maire, le préfet ou les services déconcentrés
- d- des activités ou projets d'assistance-conseil spécifiques

CHAPITRE II : LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ASSISTANCE-CONSEIL

Dans la pratique, comment se réalise l'assistance-conseil ?

1 : La question de la gratuité ou non de l'assistance-conseil

L'assistance-conseil est une prestation. En tant que telle, elle a un coût. La gratuité s'apprécie par rapport à la commune et s'analyse comme le non paiement par la collectivité territoriale de la prestation qui lui est fournie dans le cadre de l'assistance-conseil.

L'assistance-conseil sera gratuite pour :

- la fourniture de renseignements/informations et de documents préexistants non volumineux ;
- la participation ponctuelle à des réunions initiées par la commune. Les frais y afférents sont imputables au budget national et inscrits dans les crédits délégués des préfetures et des services déconcentrés de l'Etat.

En revanche, l'assistance-conseil sera payante pour :

- la reproduction de documents volumineux ;
- l'élaboration de cartes et de documents techniques spécifiques (plans, projets, manuels de procédures...) ;
- l'exécution ou le suivi de travaux (construction, aménagement...)

Les services gratuits ou payants à rendre aux communes dans le cadre de l'assistance-conseil sont listés *en annexe*. Cette liste n'est pas limitative

2- Qui déclenche le processus d'assistance-conseil ?

Le processus d'assistance-conseil peut être déclenché par :

- ***le Préfet en sa qualité d'autorité de tutelle***
- ***les responsables et chefs des services déconcentrés de l'Etat***
- ***les autorités locales***

3- Comment ces acteurs mettent-ils en œuvre l'assistance-conseil ?

- le Préfet met en œuvre l'assistance-conseil à travers:
 1. . son programme annuel d'assistance-conseil adopté par la CAD, accompagné d'un planning d'exécution et porté à la connaissance des Autorités locales de ses départements
 2. des activités spécifiques consécutives à des situations imprévisibles.

- les services déconcentrés mettent en oeuvre l'assistance-conseil à travers:
 1. le programme annuel d'assistance-conseil du Préfet
 2. des activités spécifiques liées à leurs domaines de compétence. Dans ce cadre, une correspondance est adressée au Préfet pour autorisation

- les autorités locales sollicitent l'assistance-conseil pour résoudre les problèmes particuliers ne figurant pas dans le programme annuel d'assistance-conseil du Préfet. Dans ce cadre, une correspondance est adressée au Préfet avec copie au service déconcentré concerné qui commence l'instruction du dossier et attend l'avis de non objection du Préfet.

4 - Les étapes du processus d'élaboration du programme d'assistance-conseil

Pour l'élaboration du programme d'assistance-conseil les étapes suivantes doivent être observées :

- (1) Identifier les difficultés (se référer aux tournées des CM, du Préfet, des responsables des services déconcentrés, aux rapports des organes de contrôle et aux demandes d'appui des Maires etc.) ;
- (2) Rechercher des mesures correctives et faire adopter un programme annuel par la CAD au plus tard fin juin de chaque année en vue de sa prise en compte dans le budget général de l'Etat ;
- (3) Formaliser le programme avec la commune ;
- (4) Réaliser le programme d'assistance conseil ;
- (5) Assurer le suivi/évaluation;
- (6) Capitalisation les expériences.

5- Les mesures d'accompagnement

Aussi, les mesures spécifiques d'accompagnement suivantes doivent-elles être réalisées :

- doter les services déconcentrés de moyens humains, matériels et ou financiers de travail adéquats ;
- dynamiser les services de la préfecture en général, le Service de la tutelle, du contentieux et de la coopération décentralisée (STCCD) et le Service de la planification et de l'aménagement du territoire (SPAT) en particulier par la mise en place et le renforcement des moyens humains, matériels et ou financiers nécessaires ;
- augmenter les dotations budgétaires (crédits délégués) ;
- appliquer rigoureusement la nouvelle procédure permettant au MDEF de virer les crédits délégués aux services déconcentrés en cas d'inaction du Ministère concerné.

Annexe I : Liste des services rendus par les services déconcentrés dans le cadre de l'assistance-conseil (non limitative)

	Service apportant l'assistance- conseil			
	Préfecture	Service déconcentré de niveau local ou situé dans la commune	Service déconcentré de niveau départemental ou situé hors de la commune	*Service National Central
Information sur les politiques et orientations nationale, sur la réglementation, les normes les procédures etc.	Gratuite	Gratuite	Gratuite	Gratuite
Elaboration des Plans d'Urbanisme et Schéma d'aménagement	-	-	Payante	Payante
Elaboration des PDC		Payante	Payante	-
Passation des Marchés Publics	-	Gratuite	Gratuite	Gratuite
Ouverture des voies	-	Payante	Payante	Payante
Délimitation des Zones	-	Payante	Payante	Payante
Electrification	-	Payante	Payante	Payante
Maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de certains travaux (Article 108 loi 97-029.	-	Payante	Payante	Payante
Etablissement et conservation des plans d'alignement et de nivellement (Article 17 de la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier.	-	Payante	Payante	
Conceptions et animation des formations.	Gratuite	Gratuite	Gratuite	Gratuite
La gestion des plaintes par les services de la police environnementale	Gratuite	Gratuite	Gratuite	Gratuite

* au cas où ce service ne dispose pas de structures déconcentrées

Annexe II : Guide de Tournée du préfet (visite des communes)

Visite de la commune :

le.....

Participants de la délégation du préfet :

.....

Responsable de l'administration communale

rencontrés :.....

.....

Sujets spécifiques auxquels le préfet souhaite prêter attention lors de la

visite:.....

.....

.....

1. Sujet /thème abordé :

Constats :

2. Sujet /thème abordé :

Constats :

3. Sujet /thème abordé :

Constats :

4. Sujet /thème abordé :

Constats :

Résultat d'entretien de synthèse entre Préfet et Commune

(Préciser les conclusions les plus importantes par rapport aux différents sujets en terme de Actions, Calendrier, Responsables Acteurs)

Proposition de quelques aspects et critères d'appréciation applicable lors de la visite des communes par le préfet

Champs d'observation	Aspects spécifiques
Aspects extérieurs de la commune	Etat du bâtiment de la mairie, propreté Accueil, Orientation pour les citoyens
Pilotage et suivi de la mise en œuvre du PDC	Les cadres de la commune disposent –ils d'un exemplaire du PDC et du plan d'action annuel de la commune ? Comment la mise en œuvre du PDC est pilotée ?
Fonctionnement du conseil communal / des commissions	Nombre de sessions ordinaires tenues Conformité des décisions du conseil communal aux textes en vigueur Informations des citoyens
Fonctionnement du Service	Organisation interne de l'administration communale, Fonctionnement des services essentiels, Prestations de la commune aux citoyens
Gestion administrative et financière	Adoption du budget dans les délais, Taux d'exécution du budget, Respect des procédures dans les recrutements Respect des procédures de Passation et l'exécution des marchés publics, Existence et utilisation d'un manuel de procédures, Taux de recouvrement des impôts et taxes Niveau des recettes non fiscales propres

**PROPOSITION DE CLE DE REPARTITION DES DOCUMENTS DU GUIDE
D'ASSISTANCE-CONSEIL AUX COMMUNES**

N°	STRUCTURE	Nombre attribué	Observation
1	Cabinet/MDGLAAT	20	
2	Secrétariat/MDGLAAT	05	
3	DGAT	50	
4	DRFM/MDGLAAT	05	
5	DPP/MDGLAAT	05	
6	IGAA	10	
7	DRH/MDGLAAT	05	
8	MD	10	
9	MCL	10	
10	Autres Ministères (25)	10 X 25 = 250	
11	Préfectures (06)	20 X 6 = 120	
12	CAD (06)	30 X 6 = 180	
13	Communes (77)	15 X 77 = 1.155	
14	GTZ/PDDC	30	
15	Coopération française	05	
16	PTF	20	
17	Sous-Total	1.848	
18	Stock de sécurité	1.152	
19	Total Général	3.000	