



2009

RAPPORT DE L'INITIATIVE : DELIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE

ARGA - BENIN

24/08/2009

Table des matières

<i>Sommaire</i>	2
<i>Introduction</i>	3
<i>Aperçu de l'état des lieux de la délivrance des services publics de base à Porto-Novo</i>	7
<i>Présentation des paroles collectées</i>	8
<i>Propositions et recommandations</i>	13
<i>Conclusion</i>	15

INTRODUCTION

L'efficacité de l'action publique locale est un thème primordial de travail pour l'Alliance. Déjà dans le processus d'élaboration d'une Charte Africaine pour une Gouvernance Légitime lancé en juillet 2002, elle ouvrait un chantier de réflexions et de propositions pour une délivrance de services publics de base beaucoup plus adaptée, et qui impacte sensiblement les conditions de vie de chaque citoyen. Ce minutieux travail avait conclu que, dans l'optique d'une gouvernance légitime, l'élan de réconciliation entre les institutions et la société devait se traduire par une plus grande offre de services publics sur la base de la proximité. Plus généralement, les services publics devaient :

- ✚ se réaliser à travers une importante participation des destinataires de l'action publique ;
- ✚ correspondre aux aspirations et aux possibilités réelles de l'Afrique, dans leur organisation, leur fonctionnement, et à travers leurs prestations ;
- ✚ s'adapter aux réalités économiques, sociales, culturelles et techniques des populations ;
- ✚ évoluer au rythme des sociétés auxquelles ils sont destinés ;
- ✚ donner lieu à une coopération entre les personnes publiques à toutes les échelles ;
- ✚ ouvrir un partenariat entre le secteur privé et le secteur public.

Cette vision de l'Alliance a été partagée et confortée par les différentes catégories d'acteurs africains réunis à Yaoundé en décembre 2003 à l'occasion d'Africités 3 qui avait pour thème central « la délivrance de services de bases ». Cette grande rencontre africaine a systématisé les conditions d'amélioration de la délivrance de services publics en six grands principes :

- ✚ l'enracinement qui postule que le service public doit correspondre aux habitudes culturelles, ou encore au niveau technique et financier des populations ;
- ✚ la coopération qui fait de la délivrance de services publics une coproduction de tous les acteurs ;
- ✚ l'inclusivité qui assure l'accès aux services de base à l'ensemble de la population ;
- ✚ l'ingénierie institutionnelle qui appelle des structures conformes à leur vocation ;
- ✚ l'agrégation qui concilie la diversité et l'unité ;
- ✚ le développement des ressources humaines adaptées.

Par delà la définition des principes de gouvernance locale pour des services de base effectifs et efficaces pour l'ensemble de la population, leur applicabilité est une préoccupation majeure à la fois pour l'Alliance et pour le Mouvement Municipal Africain.

Le développement d'un pays doit, à coup sûr, passer par une gouvernance qui prend en compte toutes les couches sociales sans distinction de races ni de sexes.

De façon concrète, il s'est agi de choisir une ville, un service public de base, d'en faire l'état des lieux, de recueillir les expériences et les paroles auprès des acteurs et des populations à la base, de faire ressortir les grands principes à partir de leurs vécus et en faire une synthèse qui découlerait des analyses transversales à partir des Six (06) principes de Yaoundé.

La Municipalité de Porto-Novo, étant confrontée à un véritable problème d'assainissement de l'environnement, est identifiée pour servir de cadre opérationnel à cette initiative au Bénin.

❖ **Présentation de l'alliance**

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique relie des acteurs africains et non-africains engagés dans l'action et la réflexion, soucieux de promouvoir à la fois au niveau des citoyens africains et du monde, un dialogue sur la gestion des affaires publiques en Afrique. Elle est depuis 2003 le prolongement du Réseau « Dialogues sur la gouvernance en Afrique : Décentralisation et intégration régionale », réseau qui est né en 1999 d'une initiative de quelques personnalités africaines, ayant pour la plupart exercé de hautes fonctions dans leur pays et constaté, de l'intérieur, comment les processus de transformation du monde et des sociétés africaines échappaient aux africains eux-mêmes du fait de l'inadéquation de modes de gouvernance, importés ou imposés de l'extérieur, inaptes à répondre aux besoins des africains et renforçant l'incapacité de l'Afrique à répondre aux défis de la mondialisation.

La mission de l'Alliance est de contribuer à l'édification d'un projet de gouvernance propre à l'Afrique, conçu par les africains et profondément ancré dans les réalités de l'Afrique. Elle se fixe ainsi comme objectifs de :

- ✚ Construire un espace public interafricain de dialogue et de réflexion sur la gouvernance ;
- ✚ Elaborer et mettre en débat des propositions de changement de la gestion des affaires publiques en Afrique ;
- ✚ Mobiliser les acteurs étatiques et non-étatiques dans des initiatives pour une refondation effective de la gouvernance en Afrique ;
- ✚ Participer aux débats sur les questions de gouvernance en Afrique et dans le monde.

❖ **Objectifs de l'initiative**

L'initiative sur la délivrance de services publics de base doit :

- ✚ Identifier, intéresser et mobiliser les différentes catégories d'acteurs concernées par la délivrance des services publics de base ;

- ✚ Organiser des cadres et des mécanismes de mobilisation, d'échanges et de production sur la délivrance de services publics ;
- ✚ Faire un état des lieux de la délivrance de services publics de base à Porto-Novo, comparativement à l'approche de l'initiative ;
- ✚ Assurer une large diffusion du processus et des résultats de l'initiative par une information juste et régulière des différentes catégories d'acteurs (Etat, collectivités locales, partenaires financiers et techniques, populations, secteur privé) de sorte à attirer leur attention et à susciter leur intérêt pour cette expérience phare;
- ✚ Organiser et capitaliser les « réactions » des différentes catégories d'acteurs;
- ✚ Identifier ou susciter les conditions, les atouts ou le potentiel pour une mise en œuvre de l'initiative;
- ✚ Etre l'occasion de donner corps au processus itératif de l'Alliance caractérisé par le triptyque « action – réflexion – action ».
- ✚ Doit faire partager la nouvelle approche de la gouvernance urbaine prônée par l'Alliance.
- ✚ Etre publiée et portée à la connaissance de tous les acteurs de la gouvernance urbaine. Le défi étant d'en faire une référence dans la délivrance de services publics de base.

En conséquence, le processus (acteurs, étapes, méthodologie, outils etc.) et les résultats de l'expérience doivent être continûment documentés, capitalisés et partagés avec l'ensemble des acteurs.

Au regard des résultats probants de l'expérience, une stratégie d'essaimage doit être progressivement mise en œuvre. En pratique, il s'agira de travailler à la généralisation de l'expérience en construisant les conditions effectives d'un engagement actif de tous les acteurs de la gouvernance urbaine dans la délivrance de services de publics de base en conformité avec les principes de Yaoundé et le financement multi - partenaire.

Parallèlement, des expériences de succès, d'échec ou de négation des principes de Yaoundé seront collectées. Elles permettront de faire l'état des lieux, relativement à l'approche de délivrance et au financement des services publics de base.

❖ **Méthodologie**

La démarche utilisée pour la mise en œuvre de l'initiative se décline comme suit :

- ✚ Le Lancement officiel de l'initiative « Etat de délivrance des services publics de base ». Il a eu lieu le lundi 12 Novembre 2007 dans la salle des délibérations de la Mairie de Porto-Novo. Il a permis de faire connaître l'initiative aux différents acteurs.

- ✚ L'identification des domaines de collecte pour la phase pratique de l'initiative sur « Etat de délivrance des services publics de base » dans la Municipalité de Porto-Novo. Ainsi les trois (03) domaines suivants ont été retenus :
 1. La collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères, ordures biomédicales, déchets industriels ;
 2. La salubrité des denrées alimentaires ;
 3. La lutte contre la pollution de l'air du aux émanations de fumées, aux poussières, aux gaz et contre les odeurs.
- ✚ L'identification et formation des Collecteurs de Paroles et d'Expériences
- ✚ Lancement officiel de la Collecte des Paroles et Expériences à la Direction des Services Opérationnels (DSO) à Porto-Novo.
- ✚ L'organisation d'un atelier pour doter les alliés et acteurs des moyens intellectuels et matériels pour la collecte des paroles et expériences sur le terrain.
- ✚ La Collecte des données sur le terrain durant dix (10) jours francs.
- ✚ L'analyse transversale des données collectées à travers l'outil DESMONDO.

Le présent rapport s'articulera autour de trois points principaux à savoir :

- I- Aperçu de l'état des lieux de la délivrance des services publics de base à Porto-Novo
- II- Présentation des paroles collectées
- III- Propositions et recommandations

I- **Aperçu de l'état des lieux de la délivrance des services publics de base à Porto-Novo**

C'est la Loi n° 97-029 portant Organisation des Communes en République du Bénin qui confère aux communes surtout celles à statut particulier les prérogatives pour la gestion de l'assainissement dans presque tous les domaines à l'exception de l'assainissement des unités industrielles et les formations sanitaires.

L'assainissement de l'environnement dans la Municipalité de Porto-Novo prend en compte onze domaines essentiels que sont :

1. L'approvisionnement en eau potable ;
2. La collecte, le transport, le traitement et l'évacuation des eaux pluviales et les eaux usées industrielles ;
3. La collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères, ordures biomédicales, déchets industriels ;
4. La lutte contre les arthropodes, les rongeurs, les mollusques et tous autres vecteurs de maladies ;
5. La salubrité des denrées alimentaires ;
6. L'hygiène de l'habitat et de son environnement immédiat ;
7. La salubrité des lieux publics (Ecoles, établissements, institutions, plages et autres lieux de distractions) ;
8. La lutte contre la pollution de l'air due aux émanations de fumées, aux poussières, aux gaz et contre les odeurs ;
9. L'urbanisme dans ses rapports avec l'hygiène publique ;
10. L'hygiène industrielle ;
11. La prévention des accidents.

Dans la commune de Porto-Novo le système de gestion de l'environnement reste précaire ; ce qui fait qu'elle se trouve en proie à de nombreux problèmes sociaux dont celui de l'environnement. L'assainissement de l'environnement constitue la préoccupation des autorités communales et étatiques. Mais force est de constater que leurs efforts se heurtent à d'énormes difficultés. L'une des manifestations de ces difficultés est l'énorme quantité d'ordure à laquelle les autorités communales font face.

Cet état de chose est dû à l'inexistence d'un système efficace de gestion de l'environnement.

La définition du concept de l'assainissement selon les experts de l'OMS est : « Toutes les actions visant à l'amélioration des conditions qui, dans le milieu physique de la vie humaine, influent ou sont susceptibles d'influer défavorablement sur le bien-être physique, mental ou social. »

Cette définition est soutenue par deux principes fondamentaux régissant l'assainissement :

- ✚ Collecter et évacuer rapidement hors de portée tout déchet susceptible de nuisance et de putréfaction ou à des odeurs ;
- ✚ Faire en sorte que les déchets ainsi évacués ne puissent polluer le sol, l'eau, l'air et le littoral.

L'état des lieux de la couverture de l'assainissement dans la Municipalité de Porto-Novo se présente comme suit:

- ✚ L'eau distribuée par la SONEB est la seule eau potable traitée et contrôlée suivant les normes. Son taux de couverture est de 25 à 30% ;
- ✚ La collecte et le traitement des eaux usées domestiques ;
- ✚ Les eaux pluviales sont drainées par les collecteurs primaires à 90% ;
- ✚ La collecte, le transport et le traitement et/ou l'élimination des ordures ménagères sont à un taux de couverture de 25% dans une ville où la production d'ordures ménagères est estimée à 140 tonnes par jour soit 51.100 tonnes par an, ce qui revient à 127.750 m³ alors que la capacité de collecte hebdomadaire est de 600 m³ soit 31.800 m³ par an.
- ✚ Les autres domaines de l'assainissement de l'environnement relèvent du ressort de la responsabilité de l'Etat.

II- Présentation des paroles collectées

A - Compréhension des enjeux de l'initiative par les acteurs

La collecte de paroles a ressorti que les différentes catégories d'acteurs (Etat, collectivités locales, partenaires financiers et techniques, populations, secteur privé) ont bien cerné les enjeux de l'initiative. Pour les acteurs, cette initiative va permettre de passer à la loupe, de diagnostiquer en profondeur les forces et les insuffisances de la politique de délivrance des services publics dans la capitale du Bénin. Ils estiment que, vu le caractère original de la démarche adoptée par l'alliance à savoir l'implication de toutes les couches dans la recherche de solutions, les résultats qui seront issus de l'analyse des paroles collectées aideront efficacement à résoudre les problèmes

environnementaux de la municipalité. Mais ils ont, à l'unanimité, exprimé une préoccupation : le suivi des recommandations et des propositions.

B - Synthèse des paroles collectées

Les paroles ont été collectées suivant trois questions essentielles : 1- quels sont les enjeux et défis de l'assainissement dans la ville de Porto-Novo ; 2- quels sont les constats et diagnostics faits et ; 3- les propositions et recommandations pour remédier à la situation. Ces différentes questions ont été formulées sous l'angle des six principes de Yaoundé à savoir : agrégation, coopération et partenariat, développement du capital humain, enracinement, inclusivité, ingénierie institutionnelle.

1 - Enjeux / Défis

❖ Agrégation

Les journées de salubrité permettent de régler les problèmes de salubrité de l'environnement. Ces journées de salubrité sont devenues un outil d'appropriation de savoirs environnementaux. Mais pour que cette initiative louable se pérennise, les acteurs ont estimé que les défis suivants doivent être relevés :

-  L'incitation de la population à s'abonner aux services de pré collecte de déchets ;
-  La sensibilisation des masses sur l'intérêt d'assainir son cadre de vie au lieu de tout attendre de la municipalité ;
-  L'appui de la mairie aux initiatives bénévoles d'assainissement ;
-  La juste rémunération des ouvriers recrutés par la municipalité pour les travaux d'assainissement.

Il faut intégrer ces diverses préoccupations dans une vision globale en vue de ne pas disperser les énergies en cherchant des solutions par problème posé. En d'autres termes avoir une politique globale tout en tenant compte des spécificités.

❖ Coopération et partenariat

Pour une efficacité des actions dans le domaine de l'hygiène alimentaire les acteurs interrogés ont identifié un enjeu majeur qu'est un partenariat dynamique entre les trois composantes ci-après : municipalité - police sanitaire - population. Ainsi la police sanitaire pourra jouer pleinement son rôle sans être considérée comme une machine de répression par les bénéficiaires (bars, restaurants, vendeuses de denrées alimentaires, etc.) de ses actions.

Quant au domaine de l'assainissement et de l'environnement, une collaboration police environnementale et municipalité pourrait permettre une synergie des actions et donnerait des résultats plus probants. De même, des partenariats actifs entre la

municipalité et l'Etat central d'une part, entre la municipalité et les bailleurs d'autre part permettraient d'atteindre les objectifs de la politique de délivrance des services publics.

❖ Développement du capital humain

« Aucune action si elle veut avoir du succès ne peut être menée sans le capital humain. L'homme est en amont et en aval de toute action. » dixit un des enquêtés. Le développement de ce capital humain passe entre autres, selon les enquêtés, par :

- ✚ La responsabilisation des associations de consommateurs ;
- ✚ La sensibilisation périodique et non sporadique des populations par des séances d'éducation, d'information et de communication ;
- ✚ Le renforcement du personnel des polices sanitaire et environnementale pour une plus grande efficacité de leur action ;
- ✚ Le renforcement et la formation continue du personnel des services compétents de la municipalité de Porto-Novo.

❖ Enracinement

L'enjeu ici est décliné comme suit par les acteurs : les populations par leur implication prennent conscience des défis de l'assainissement et aspirent à une auto gestion de leur environnement. Elles font dorénavant du problème leur préoccupation sans contrainte extérieure. De plus que les résultats qui seront obtenus soient de longues durées et conformes aux aspirations profondes des populations. Il s'agit pour eux de trouver des solutions durables aux problèmes d'assainissement.

❖ Inclusivité

L'action conjuguée des populations, élus locaux et partenaires techniques et financiers est gage de sauvegarde de l'environnement.

Le défi pour les autorités, dans la délivrance des services, de prendre en compte l'ensemble de la population car le risque de discrimination est grand. L'accès aux services doit être équitable de sorte qu'aucun espace urbain ne soit privilégié au détriment d'un autre.

❖ Ingénierie institutionnelle

Les acteurs font remarquer sous cet angle que l'enjeu majeur sera de mettre en place des structures effectivement capables d'apporter des solutions adéquates aux dysfonctionnements observés dans la délivrance des services. Pour ce faire le défi à relever par la municipalité est la mise en place de cadres opérationnels dont les modes de fonctionnement sont en adéquation avec le besoins réels de la population.

2 – Constats / diagnostics

❖ Agrégation

Au niveau de ce principe les constats et diagnostics suivants ont été faits :

- ✚ Les récurrents problèmes de salubrité communs à tous les arrondissements de la ville à savoir : l'insuffisance des structures de pré collecte des ordures ou lorsqu'elles existent en nombre suffisant, on remarque l'inadéquation de cette main d'œuvre avec les tâches à accomplir (manque de professionnalisme) ;
- ✚ L'inexistence de lieux de regroupement des ordures dans certains arrondissements.

Hormis ces constats d'ordre général, il y a des secteurs qui ont leur spécificité :

- ✚ Ainsi les acteurs ont constaté que les actions pour l'assainissement de la berge lagunaire sont insuffisantes à voir la particularité et l'atout que représente la zone ;
- ✚ La défaillance des structures chargées du curage des collecteurs d'eau.

❖ Coopération / partenariat

A ce niveau les acteurs font remarquer que :

- ✚ Le travail des polices sanitaire et environnementale est facilité par la collaboration des populations ;
- ✚ La Mairie, en dehors de ses services compétents, fait appel à d'autres structures pour l'assainissement de la ville notamment les places publiques ;
- ✚ Il y a un déficit de collaboration entre la Mairie et le Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé (CHDO) pour le traitement des déchets bio médicaux ;
- ✚ L'appui de la Banque Mondiale et du gouvernement, a permis à la Mairie de disposer d'incinérateur pour le traitement des ordures biodégradables.
- ✚ Le partenariat Mairie et Organisations Non Gouvernementales (ONG) est très actif.

❖ Développement du capital humain

Les constats énumérés ici sont :

- ✚ Les effectifs de la police sanitaire et environnementale sont insignifiants ;
- ✚ Les services compétents en matière de délivrance des services publics de base de la Mairie sont pauvres en ressources humaines ;

- ✚ Beaucoup resta à faire pour inculquer les bons réflexes d'hygiène sanitaire et alimentaire aux restaurateurs et aux vendeuses d'aliments de la ville ;
- ✚ Les bouchers de la ville ne sont pas suffisamment sensibilisés aux règles de leur domaine d'activité ;
- ✚ La culture de civisme de la population n'est pas suffisamment développée ou est carrément inexistante.

❖ **Enracinement**

Il faut noter ici que les populations s'approprient de plus en plus les services fournis par la municipalité. Elles se sentent concernées par les différentes politiques et s'impliquent dans leur mise en œuvre. A titre d'exemple : les populations s'abonnent de plus en plus aux structures de pré collecte des ordures ; des jeunes se sont organisés pour assurer la propreté de leur cadre de vie.

Mais pour les populations qui vivent près des bas fonds, les politiques ne tiennent pas compte de leur réalité : la flore et la faune sont quotidiennement menacées (le thalia et le raphia sont deux végétaux liés à leur vie quotidienne ; leur sauvegarde est une question de vie).

❖ **Inclusivité**

Les acteurs ont constaté que la vieille ville de Porto-Novo semble être oubliée par les politiques d'assainissement de la ville car elle est caractérisée par un environnement malsain.

❖ **Ingénierie institutionnelle**

Les acteurs ont diagnostiqué les structures de mise en œuvre des politiques de délivrance des services publics. Il ressort de l'analyse de leurs propos ce qui suit :

- ✚ Le fonctionnement des polices sanitaire et environnementale n'est pas à la hauteur des services attendus par la population ;
- ✚ Le dispositif (politique et moyen) de la Mairie reste insuffisant pour faire face aux nombreux défis de l'assainissement.

Suite à ces différents enjeux et défis soulevés et aux constats relevés, les acteurs ont fait des propositions et recommandations pour améliorer la délivrance des services publics de base.

III- Propositions et recommandations

Les propositions et recommandations recueillies ont été classées suivant les six principes de Yaoundé.

❖ **Agrégation**

Pour ce principe les propositions et recommandations sont les suivants :

- ✚ Une évaluation des initiatives et politiques d'assainissement existantes s'impose pour un mieux être environnemental dans la commune ;
- ✚ Instruire les Conseils de quartiers à mettre en place des Cellules Riveraines de Salubrité (CRS) ;
- ✚ Elaborer des politiques d'enlèvement et de traitement des déchets par zones pour apporter les réponses adéquates aux spécificités;

❖ **Coopération et partenariat**

A ce niveau, les acteurs ont préconisé :

- ✚ La Mairie de Porto-Novo doit établir un cadre de concertation avec les structures telles que la Police environnementale et la Police sanitaire en vue d'assurer aux administrés un mieux-être ;
- ✚ Coordonner les actions des services de contrôle afin d'assurer la bonne qualité des mets proposés aux consommateurs ;
- ✚ Renforcer le partenariat Mairie – Organisations Non Gouvernementales intervenant dans le domaine d'assainissement (créer une plate forme de concertation ONG-Services publics) ;
- ✚ Développer des relations extérieures, notamment des jumelages techniques dans le domaine de l'assainissement ;
- ✚ Dépolitiser les relations entre la municipalité et l'Etat central.

❖ **Développement du capital humain**

La réussite de toute politique dépend de la qualité des ressources humaines. Pour ce faire, les propositions et recommandations suivantes sont faites :

- ✚ Elaborer un manuel de sensibilisation des populations ;
- ✚ Former les bouchers et les vendeuses d'aliments sur les normes sanitaires qui régissent leur secteur d'activité ;
- ✚ Procéder à des recrutements de qualité dans les services vétérinaires ;
- ✚ Formation continue des agents des abattoirs ;
- ✚ Créer un cadre d'Education – Information – Communication pour les restaurateurs ;

- ✚ Accroître les capacités humaines des services d'hygiène et d'assainissement des hôpitaux en vue d'un meilleur contrôle ;
- ✚ Le renforcement des capacités des ONG impliquées dans l'hygiène alimentaire

❖ **Enracinement**

Pour ce principe on peut résumer les propositions et recommandations en ce qui suit :

- ✚ Identifier en collaboration avec les populations les sites adéquats de regroupement des ordures ;
- ✚ Sensibiliser les populations à s'approprier la politique de pré-collectes des ordures ;
- ✚ Elaborer des politiques qui soient en phase avec les réalités socio culturelles et économiques de chaque zone d'intervention.

❖ **Inclusivité**

Les acteurs ont estimé ici que la municipalité gagnerait à étendre la fourniture des services publics de base à tous les citoyens de la ville sans distinction d'appartenance politique, de zone de résidence et autres. C'est à ce titre seulement qu'ils se sentiront citoyens de la même ville. Dans la délivrance des services, veiller à ce qu'il n'y ait pas, des populations de seconde zone.

❖ **Ingénierie institutionnelle**

La proposition préconisée pour ce principe est le renforcement du dispositif institutionnel de la Direction des Services Opérationnels, l'accroissement de sa ligne budgétaire pour une plus grande efficacité.

CONCLUSION

En somme, le niveau de délivrance des services publics de base dans la ville de Porto-Novo présente des dysfonctionnements malgré les efforts incommensurables fournis par les autorités de la municipalité. Les populations dans leur grande majorité trouvent insuffisants les services à eux fournis par la municipalité.

De plus la définition des politiques de délivrance des services de la ville n'obéit pas la vision que préconise l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique. En effet les six principes de Yaoundé ne sont pas pris ou très peu pris en compte dans la méthodologie d'élaboration des politiques. La conviction de l'Alliance est que l'adoption par la municipalité de sa vision contribuerait sans nul doute à améliorer sensiblement le cadre conceptuel et opérationnel de ses services. L'Alliance a, de ce point de vue, l'obligation de partager avec la municipalité de Porto-Novo et au-delà avec les administrations de développement à la base, sa conception de la gouvernance locale en vue d'une appropriation et d'une expérimentation.