

**Association Construisons Ensemble - Laboratoire
Citoyennetés (LC)**

-- ◇ --

Organisation Néerlandaise de Développement (SNV)

&

Commune des Aguégus au Bénin

Programme de Recherche

Sur

**ETAT DES LIEUX ET CONTEXTE DE DELIVRANCE DES SERVICES
PUBLICS DANS LA COMMUNE DES AGUEGUES AU BENIN**

RAPPORT

Réalisation : LASDEL BENIN

Par

BAKO - ARIFARI Nassirou : Coordonnateur scientifique (Directeur délégué- LASDEL BENIN)

KPATCHAVI Codjo Adolphe : Chercheur principal (Chercheur associé - LASDEL BENIN)

Avril 2007

SOMMAIRE

Remerciements

Liste des sigles et acronymes

Résumé

I. Introduction

II. Approche méthodologique

III. Présentation de la Commune des Aguégus

IV. Présentation du contexte général de fourniture des services publics

V. Configuration de l'arène communale par rapport aux enjeux de la fourniture des services publics

VI. Offres et demandes de services dans la commune des Aguégus

VII. Intercommunalité et coopération décentralisée

VIII. Conclusion

Références bibliographiques

REMERCIEMENTS

L'étude sur l'état des lieux et le contexte de délivrance des services publics dans la commune des Aguégus au Bénin a été réalisée grâce à l'appui technique et financier de la SNV et le Laboratoire Citoyennetés représenté au Bénin par le Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL). Que le Directeur national de la SNV-Bénin, le point focal pour ce programme et toute l'équipe de conseillers de la SNV (antenne de Porto-Novo) trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude pour leur assistance et leur disponibilité à l'endroit de l'équipe de chercheurs.

Cette même gratitude va à l'endroit du Maire et de tous les membres du conseil communal des Aguégus ; des responsables des services techniques de la mairie, des différents responsables des services sectoriels, des personnes ressources et de toutes les interlocuteurs rencontrés lors des enquêtes sur le terrain. Ce rapport qui n'est certainement pas exhaustif, est le fruit collectif de l'implication de tous les acteurs sus-mentionnés dans le processus de recherche - action qui nous permettra de mettre en synergie les différentes compétences pour améliorer la qualité des services dans le cadre du développement concerté de la commune des Aguégus.

L'équipe des chercheurs :

**BAKO ARIFARI Nassirou (Coordonnateur scientifique)
KPATCHAVI Codjo Adolphe (Chercheur principal)**

Enquêteurs :

**ATCHEKPE Septime
ZOUNON Inès
DEGBOE Rolande
KPATCHAVI Cosme
ZANMENOUE Denis**

SIGLES ET ACRONYMES

A BE	: Agence B éninoise pour l' E nvironnement
A C E	: Agent Contractuel de l' E tat
ADESPLA	: Association de D éveloppement E conomique et S ocial de' la Sous- P réfecture L acustre des A guégués
ADIL	: Association pour le D éveloppement des I nitiatives L ocales
AEV	: Adduction d' E au V illageoise.
ALAFIAFIA	: Organisation non Gouvernementale de Micro crédit
AME	: Association des M ères d' E nfants
APE	: Agents P ermanents de l' E tat
APE	: Association des P arents d' E lèves
ARCADES	: Association des R etraités pour la C oopération et l' A ide au D éveloppement
BRS	: B anque R égionale de S olidarité
CA	: C hef d' A rrondissement
CAEB	: C entre des A ctivités E ducatives du B énin
CAIRE-Intertional	: Organisation non Gouvernementale intervenant dans la protection de l'enfance
CARDER	: C entre d' A ction R égionale de D éveloppement R ural
CerRPA	: C entre r égional de P romotion A gricole
CIPCRE	: C entre I nternational pour la P romotion de la C réation
CCBVO	: C ommunauté des C ommunes de la B asse V allée de l' O uémé
CCO	: C ommunauté des C ommunes de l' O uémé
CCS	: C hef de C irconscription S colaire
CEG	: C ollège d' E nseignement G énéral
CI	: C ours d' I nitiation
CFA	: C ommunauté F inancière d l' A frique
CLCAM	: C aisse L ocale de C rédits A gricoles M utuels
CP	: C ours P réparatoire
CSA	: C entre de S anté d' A rrondissement
CSC	: C entre de S anté C ommunale
DSRP	: D ocument de S tratégie de R éduction de la P auvreté
ECRIS	: E nquête C ollective R apide d' I dentification des conflits et des groupes S tratégiques
EPP	: E cole P rimaire P ublique
FAPPI	: F erme A gro- P astoral et P iscicole I ntégré
FENU	: F onds d' E quipement des N ations U nies
FC	: F inancement C ommunautaire
FMS	: F onds M esures S ociales
GAJES	: O rganisation non Gouvernementale intervenant dans la scolarisation des Filles
GARDIEN-ONG	: O rganisation non Gouvernementale intervenant dans l'octroi de micro crédit
Généva-International	: O rganisation Non Gouvernementale intervenant dans l'octroi des micro crédit aux femmes
GTZ	: C oopération T echnique de la R épublique F édérale d' A llemande
IDEPECHE	: I nstitut de D éveloppement de la P êche
JEO	: J eunesse E tudiante de l' O uémé
LASDEL	: L aboratoire d'étude et de recherche sur les dynamiques S ociales et le D éveloppement L ocal
LC	: L aboratoire C itoyennetés
MADEP	: M ouvement A fricain pour la D émocratie et le P rogrès
ONG	: O rganisation non Gouvernementale
PADEAR	: P rogramme d' A ssistance du D éveloppement du secteur de l'alimentation en

PADME	: Programme d'Appui au Développement des Moyennes et petites Entreprises en Eau potable et Assainissement du milieu Rural
PADPPA	: Programme d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale
PADRO	: Projet d'Appui au Développement Rural de l'Ouémé Plateau
PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PDC	: Plan de Développement Communal
PIP	: Programme d'Investissement Public
PNUD	: Programme des Nation Unies pour le Développement
PRD	: Parti du Renouveau Démocratique
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SADE	: Services des Affaires Domaniales et Environnementales
SAFE	: Services des Affaires Financières et Economiques
SAGE	: Services des Affaires Générales
SASCS	: Services des Affaires Sociales et Culturelles et Sportive
SBEE	: Société Béninoise d'Energie Electrique
SCT	: Services des Chiffres et des Transmissions
SDLP	: Services du Développement Local et de la Planification
SICAD	: Services de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation
SMIG	: Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNV	: Organisation Néerlandaise pour le Développement
SOGEMA	: Société de Gestion des Marchés
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
SP	: Services Publics
SPF	: Secours Populaire Français
ST	: Services Techniques
UCP	: Union Communale des Producteurs0
UVS	: Unité Villageoise de Santé

RESUME

Les enquêtes sur les modes de délivrance de services publics de base dans la commune des Aguégus ont été menées essentiellement avec des techniques qualitatives de recherche (enquête collective ECRIS, entretien, observation participante et études de cas). Elles se sont déroulées en deux phases de terrain entrecoupées de rencontres de croisement et de séances de travail avec les différents acteurs du partenariat (SNV-Bénin, Mairie des Aguégus).

Un contexte particulier de « **lacrucité** » articule les modes de délivrance des services publics et se caractérise par la double temporalité (crue et décrue) qui impose des contraintes particulières à la délivrance des services de base, l'isolement géographique réel malgré la proximité de la localité des deux grandes métropoles politique et économique du pays, la désaffectation des agents de l'Etat à l'égard de la commune du fait de son statut lacustre, l'absentéisme structurel de ceux des agents qui y travaillent de même que la majorité des élus communaux, la double localisation de l'administration communale des Aguégus, l'évitement du site par une grande partie des « porteurs de développement » (nationaux comme étrangers), etc. Le transport reste dans ce contexte un facteur transversal qui articule et conditionne la délivrance de tous les services publics. C'est ce qui explique qu'il constitue un enjeu majeur dans la commune des Aguégus, où la survie dépend de la capacité de mobilité.

Outre cette dimension contextuelle, les enquêtes ont permis d'aboutir à un certain nombre de résultats formulés de manière thématique :

- L'offre de services publics depuis la période coloniale jusqu'à nos jours ne semble pas avoir été mise en relation avec les facteurs d'accessibilité économique, sociale, culturelle et parfois politique. Historiquement, l'offre de service public de base est antérieure à la demande. La demande est toujours produite : école, santé, état civil sécurité, etc.
- L'Etat à travers ses services déconcentrés est le principal acteur de l'offre de services publics de base dans la commune des Aguégus comme dans les autres communes du pays. Il est aussi au même moment l'instance qui crée de par son mode de fonctionnement, les conditions structurelles qui contrarient l'efficacité de la délivrance des services publics du fait de l'existence de dispositifs administratifs de protection des prestataires de services qui ne dépendent pas des élus locaux (incapacité pour le conseil communal de prendre des sanctions contre les agents de l'Etat et obligation de négociation de leur présence par des concessions énormes contre leur acceptation de présence dans le milieu).
- Le processus de transfert de compétences (immédiates, déléguées ou différées) reste encore assez conflictuel entre les collectivités locales et l'Etat central. Cette situation crée une situation de forte demande à l'endroit des conseils communaux alors qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour y faire face.
- La surdétermination des modalités de délivrance des services publics par la nature des arènes politiques locales. Ici, la conflictualité de l'arène politique communale est contenue par la volonté d'une quête consensuelle de développement local qui amène le conseil communal à faire des concessions aux groupes d'action citoyenne comme les militants communistes, de manière à réduire les sources de factionnalisme politique.
- L'existence de dynamiques sociales proactives pour le service public communautaire qui sont exploitées par le conseil communal de diverses manières : définition consensuelle de taxes sur certaines activités par les acteurs directement impliqués, acceptation de la transparence fiscale et du contrôle citoyen sur les recettes fiscales par

le conseil communal, encouragement des initiatives locales de service public comme le ramassage de la jacinthe d'eau, etc.

- Certaines expériences antérieures handicapent l'accès à certains services comme le micro-crédit qui reste de loin actuellement la principale demande de services publics dans les Aguégus pour des raisons liées surtout à la gestion de la « période de soudure » (aussi bien pour les familles sur le plan alimentaire que pour les producteurs locaux pour le financement de leurs activités).
- L'intérêt des intervenants extérieurs pour les Aguégus n'aboutit tout de même pas à la mise en place de structures pérennes de délivrance de services publics. Très souvent, leurs actions généralement éclatées se limitent à faire du saupoudrage qui posent des problèmes de coordination du développement local pour le conseil communal. Pour le moment, seule l'intervention de la SNV semble s'inscrire dans une politique cohérente de développement communal depuis le PDC jusqu'à sa mise en œuvre et l'initiation d'une micropolitique économique centrée sur les ressources pouvant servir potentiellement de carrières fiscales pour la commune comme l'exploitation du sable fluvial qui est en voie de restructuration.
- Toutefois, une constante dans l'attitude des acteurs par rapport aux ressources naturelles reste la logique de la vaine pâture ou encore de la « tragédie du commun » à la Hardin. Ici, le sable fluvial, principale source économique de remplacement de la fiscalité sur le trafic fluvial (qui dépend du commerce frauduleux), est considéré comme un bien commun dont l'exploitation est ouverte à tous les acteurs en fonction de leurs moyens, d'où des logiques de « free rider » qui pose des difficultés de régulation de ce sous-secteur économique par le conseil communal.
- On peut résumer la problématique de la délivrance du service public en quatre volets :
 - o Offre de service → production de la demande sociale. Le processus de production de cette demande sociale passe par la sensibilisation (cas des latrines publiques, de l'école, des centres de santé, etc.). C'est ce même schéma que suivent aussi bien l'Etat que les intervenants extérieurs.
 - o Demande de service par les usagers potentiels → gestion de la demande (par courtage en développement et autres) → production de l'offre (cas du micro-crédit).
 - o Nécessité d'un service public perçu par la communauté → mobilisation sociale et → délivrance communautaire du service (cas du ramassage de la jacinthe d'eau).
 - o Besoins en service public perçu par la communauté mais n'a pas les moyens d'y faire face → conseil communal (paiement de contrepartie communautaire pour faciliter l'accès au service comme le paiement de la contrepartie financière pour l'obtention des points d'eau ; courtage en développement par la quête de jumelage ou de partenariat pour l'obtention des ressources ou de prestataires du service sollicité)
- Les collectivités locales comme la commune des Aguégus reproduisent à échelle locale les mêmes logiques de développement que l'Etat central (recours aux guichets des institutions de développement et faible mobilisation des ressources internes).

I. INTRODUCTION

Le présent travail est le fruit d'une coopération tripartite SNV-Commune des Aguégus et le Labo-citoyennetés représenté au Bénin par le Lasdel-Parakou. Ce programme de recherche-action porte sur la délivrance des services publics de base à l'échelle communale. Il est mis en œuvre dans quatre pays, d'abord à partir de 2005 au Burkina Faso (dans cinq communes) dans les secteurs l'éducation primaire, l'action sociale, la gestion des déchets, l'état civil et la santé ; ensuite au Bénin, au Mali et au Niger à partir de 2006 sur des problématiques similaires. Toutefois, dans ces trois derniers pays, l'accent est mis sur quatre secteurs majeurs, à savoir l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et les énergies renouvelables. Ce dernier secteur n'a cependant pas été pris en compte dans la commune des Aguégus¹. Les objectifs poursuivis sont :

- établir une meilleure connaissance et compréhension des conditions et des effets de la délivrance des services publics au niveau local ;
- contribuer à la mobilisation des capacités et volontés locales pour les services publics répondant aux aspirations des citoyens;
- contribuer à des cadres d'échange d'informations et d'expériences en matière d'appui aux collectivités locales.
- identifier des cas d'innovations en matière de délivrance de services publics ainsi que des actions novatrices d'appui aux fournisseurs des services publics.
- procéder à une analyse critique des modalités d'offre et de demande de services publics dans la commune, les acteurs impliqués, les résultats perçus et les effets sur l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires-citoyens locaux.

Les résultats obtenus à cette première phase de la recherche sont présentés suivant le plan ci-après :

- description de l'approche méthodologique
- présentation du contexte général de fourniture des services publics
- Analyse de la configuration de la commune selon les enjeux liés à la fourniture des services
- Intercommunalité et coopération décentralisée

L'analyse des services publics communaux demande donc au préalable un état des lieux empiriques : que peut faire la commune ? Qu'est ce qu'elle fait ? Qu'est ce qu'elle ne fait pas et qui le fait à sa place et suivant quelles modalités?

¹ Ce programme est prévu sur trois ans. La première année est consacrée à l'état des lieux sur la délivrance des services publics et à une analyse fine des interactions entre acteurs divers autour du service public.

II. APPROCHE METHODOLOGIQUE

2.1 La collecte de données

Plusieurs techniques et outils de collecte d'informations ont été élaborés et utilisés dans le cadre de cette étude: revue documentaire, revue de presse, enquête exploratoire sur site, observation participante (immersion sur site pour être plus proche des acteurs enquêtés), observation directe et indirecte des acteurs et des structures dans le cadre de la fourniture des services publics, entretien semi directif individuel ou de groupe, description des situations d'interactions entre demandeurs et prestataires de services publics, étude de cas, description et analyse de contextes de l'offre des services. Deux ateliers de familiarisation des enquêteurs aux outils d'enquête ont été par ailleurs organisés. Parmi les outils d'investigation, il y a également la définition du canevas d'enquête décliné en pistes et axes de recherche.

Les axes importants abordés par le balayage large de l'état et du contexte des services publics sont :

1. Inventaire de la situation légale et administrative des communes du point de vue du transfert des compétences de l'État : compétences transférées en principe, légalement, concrètement (loi + décret d'application + budget) ; capacités budgétaires réelles.
2. Qui fait quoi ? Inventaire de l'offre et des fournisseurs de service au niveau communal : la mairie, les acteurs privés (entrepreneurs, déscolarisés...), les services techniques déconcentrés, l'aide, etc. avec leurs logiques de délivrance du service (gratuit, « gain exclusif », participation, compétences particulières...) ; les relations qu'ils entretiennent entre eux (les tentatives, par les services techniques, de faire inscrire des lignes budgétaires prises en charge par la commune). Les organisations d'appui à la commune (y compris appui SNV).
3. Les logiques de la demande et de l'offre de services publics : point de vue des populations sur les services délivrés, sur l'état des choses, les thèmes constitués en problème social par les populations, les décalages entre l'offre et la demande.

Cette première étape nous a permis par la suite de nous orienter vers des analyses plus approfondies des attentes de la SNV par rapport à cette recherche.

La recherche sur la fourniture des services publics a été conduite par une équipe composée d'une dizaine de personnes : assistants, chercheurs sociologues et anthropologues et le directeur délégué du LASDEL Bénin. L'enquête s'est déroulée en trois phases : une première phase est consacrée à l'Enquête Collective Rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques (ECRIS) (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) pendant la crue du 24 au 29 Septembre 2006 (C'est la période de la montée des eaux et de la grande inondation dans toute la commune. Tous les déplacements pendant cette période se faisaient avec des barques ou des pirogues) et une seconde pendant la décrue entre le 20 novembre et le 24 décembre 2006. Des enquêtes complémentaires ont été menées après plusieurs échanges avec la SNV courant mars 2007. L'équipe de la SNV a participé par moment aux activités de

terrain pour apporter in situ son regard critique sur le déroulement de l'enquête et les types de données à produire en fonction de ses objectifs opérationnels immédiats et à venir.

Pour une meilleure opérationnalisation des questions de recherche, nous avons procédé à l'élaboration d'un canevas thématique centré sur des pistes de recherche assez précises.

2.2. Pistes ou principaux axes d'investigation

Les principales thématiques formulées sous forme d'indicateurs qualitatifs d'enquête se présentent pêle-mêle comme suit :

- Les processus de production des services publics (SP)
- Les normes formelles ou informelles d'accès aux services publics
- Les relations entre les acteurs impliqués dans les processus de délivrance des SP (coopération, conflit, négociations, etc.)
- L'offre de services publics : modalités et enjeux
- La demande de services publics : comment s'exprime-t-elle ? Quels sont les acteurs et institutions qui articulent la demande ? Comment les ménages expriment-ils au quotidien la demande de SP et comment ont-ils accès à ces services ? Quels sont les processus d'exclusion/inclusion autour de l'accès aux SP ?
- L'utilisation ou la non utilisation des infrastructures de délivrance de services publics : pourquoi recourt-on ou ne recourt-on pas à un service public ? Pourquoi abandonne-t-on des infrastructures de délivrance de services publics pourtant nécessaires ou demandés dans le milieu ?
- Typologie des services publics les plus utilisés, les plus demandés, les plus offerts, les plus abandonnés, etc.
- Typologie de l'offre de services publics en fonction des catégories de prestataires
- Histoire /récit des initiatives autochtones de délivrance de SP
- L'influence de l'organisation sociale sur les modalités de délivrance des services publics : appartenances claniques, ethniques, religieuses, politiques, etc.
- Le facteur genre dans la délivrance des services publics : prise de décision, en fonction des types de services, etc. Est-ce que dans la typologie des SP les plus utilisés, les plus demandés ou encore les plus abandonnés, le facteur genre intervient ?
- Les interférences politiques dans la délivrance des services publics
- L'intercommunalité Aguégués-Porto-Novo et autres communes dans la délivrance des services publics
- Plan de développement communal et fourniture des services publics
- Types d'activités selon les saisons et types de services demandés ou offerts (y a-t-il une modulation de la demande et de l'offre en fonction des saisons ?)
- Etc.

En appui à ces indicateurs, nous avons défini quelques groupes stratégiques majeurs afin de refléter autant que possible la diversité des points de vue des acteurs du milieu.

2.3 Les acteurs enquêtés

Dans un contexte de balayage des différentes problématiques liées à l'offre et à la demande dans la commune des Aguégus, plusieurs groupes d'acteurs et personnes ressources ont été rencontrés lors des travaux de terrain. Il s'agit des :

- Elus locaux (commune, intercommunalité, coopération décentralisée)
- Autres instances locales de pouvoir : chefs de village ou de quartier, chefs traditionnels, chefs de collectivité, responsables de cultes religieux, personnel de la gendarmerie, etc.
- Prestataires de services publics formels : enseignants, agents de santé, personnel du centre de promotion social, de la Société Béninoise d'Énergie Électrique, du Centre d'action communal pour la promotion de l'agriculture (CECPA), agents de sécurité publique, etc.
- Groupes organisés : Associations et ONGs, syndicats, groupements socioprofessionnels de pêcheurs, d'agriculteurs, de transporteurs, de « commerçants », groupements de femmes, des membres de sociétés secrètes (Zangbéto, Kouvito, Oro, etc.)
- Catégories sociales diverses : les groupes d'âge, les clubs de sociabilité, les handicapés, les enfants, les jeunes, etc.
- Intervenants extérieurs, etc.

Les données produites sont essentiellement qualitatives. Elles sont issues des entretiens, des descriptions de situations observées et des recensions. Mais ces informations sont triangulées, recoupées et catégorisées.

2.4 Difficultés rencontrées

Plusieurs difficultés ont été rencontrées

- Le démarrage de l'enquête collective a coïncidé avec la période de la crue où le transport, les mouvements vers et à l'intérieur des Aguégus étaient très difficiles et présentaient des risques énormes surtout pour les étrangers (noyade, difficultés de déplacement, prolifération des moustiques, etc.)
- Le caractère lacustre du site où toutes les activités, tous les services sont déterminés par l'alternance entre la crue et la décrue - le facteur saisonnalité est un facteur limitant et explique le retard du démarrage des travaux de terrain.
- L'absence des acteurs clés sur le terrain : au moment où l'équipe des enquêteurs est allée s'installer sur le site de l'enquête, les acteurs clés concernés par l'étude à savoir les membres du conseil communal, le personnel des structures étatiques (santé, éducation, force de sécurité, agents de CECPA, etc. étaient soit hors des Aguégus ou intermittents. Ils ont leur domicile ou résidence tantôt à Porto Novo et ses environs,

tantôt à Cotonou). Leur séjour dans les Aguégus est tellement programmé qu'il est difficile de les rencontrer. Il fallait quitter le site de recherche pour aller les rencontrer sur le plateau. Seul le chef d'Arrondissement de Houédomin est l'autorité communale résidente dans la Commune.

- La non disponibilité de nombre d'enquêtés résidant dans le milieu (activités journalières souvent en dehors des agglomérations, moustiques endémiques la nuit), etc.
- Réticence des prestataires de services dans certains secteurs : la santé et l'éducation

Le suivi rapproché des enquêteurs par les superviseurs a permis de trouver des solutions au fur et à mesure aux différentes situations ou de les contourner.

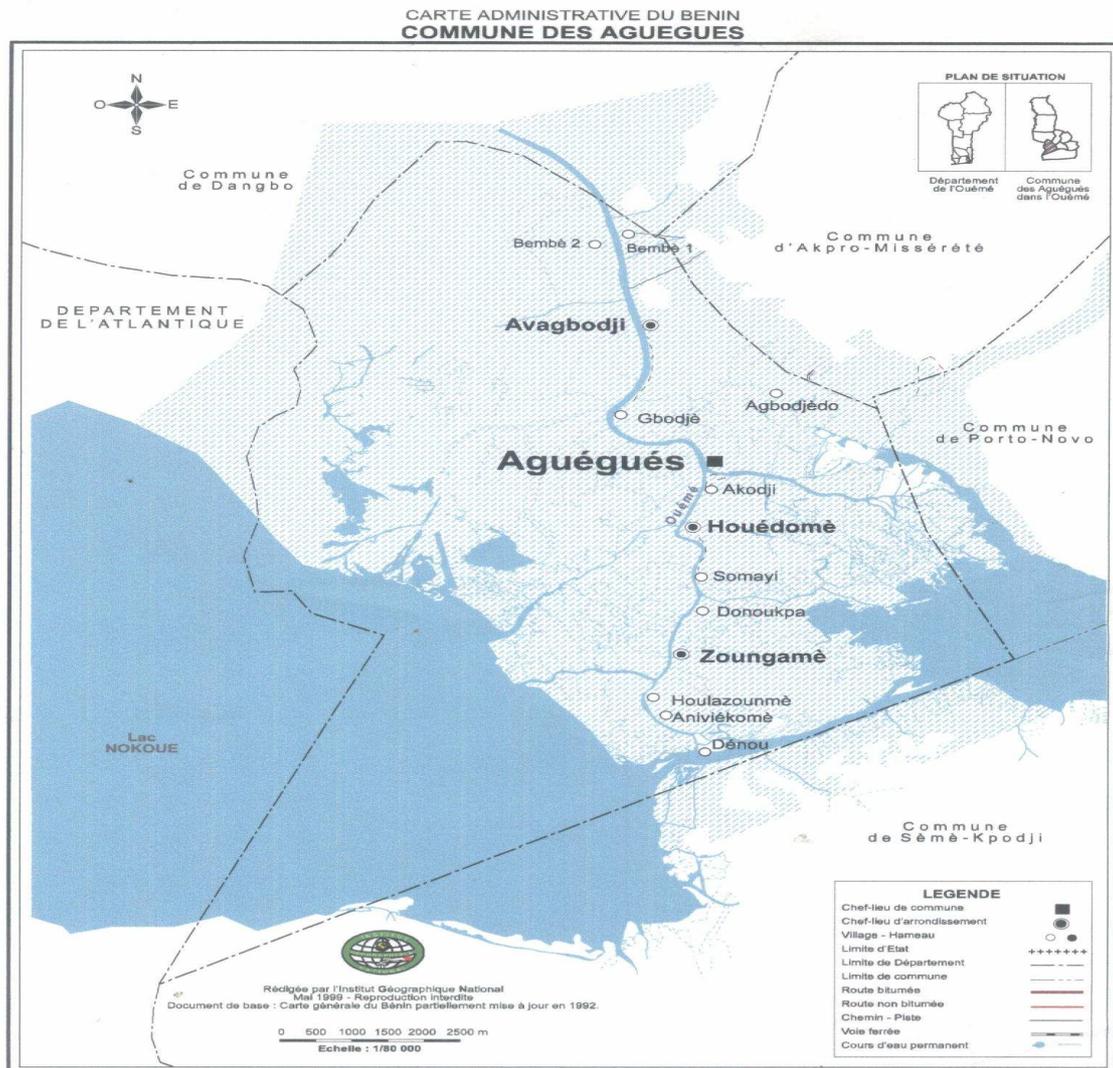
III - Présentation de la Commune des Aguégus

3.1. Une position géographique entre opportunités et contraintes

Les Aguégus constituent l'une des 77 communes que compte le Bénin, un pays de l'Afrique de l'Ouest ayant une superficie de 112. 600 kilomètres carrés avec une population estimée à 7 198 618 habitants en 2004. Le pays est découpé en douze départements : Alibori, Atacora, Atlantique, Borgou, Collines, Couffo, Donga, Littoral, Mono, Ouémé, Plateau et Zou.

La commune des Aguégus est située dans le département de l'Ouémé au Sud - Est du Bénin, dont le chef lieu est Porto-Novo, (qui est en même temps la capitale politique du Bénin). Ce département fait frontière à l'Est avec le Nigeria. Porto-Novo et Cotonou (la capitale économique du pays) partagent la même zone des lagunes marécageuses et les Aguégus se situent sur les itinéraires lacustres et fluviaux qui relient les deux plus grandes métropoles du pays. La même chaîne lagunaire se poursuit sans discontinuité vers l'Est jusqu'à Badagry et Lagos au Nigeria. Cette position particulière fait des Aguégus un passage obligé d'une grande partie du trafic lagunaire et fluvial (sur le fleuve Ouémé) entre la lagune de Porto-Novo et le lac Nokoué à Cotonou. La commune des Aguégus se trouve à six Km à l'Ouest de la municipalité de Porto-Novo et à quinzaine de kilomètres à l'Est de Cotonou. Avec une population de **26.661** en 2002² répartie sur une superficie de 103 Km², la commune des Aguégus est constituée d'un ensemble d'îlots d'accumulation alluviale logée dans la partie basse du fleuve Ouémé submergée par les crues pendant une période de trois à cinq mois par an (juillet-Novembre). L'espace habité s'étend sur environ 500 m de large le long du fleuve Ouémé et est sujet à des inondations saisonnières pendant les crues où toute la commune devient véritablement lacustre à l'exception d'une petite langue de terre qui la relie au plateau à travers l'arrondissement de Avagbodji. En témoigne l'habitat sur pilotis comme style architectural préventif contre les périodes de crues. Elle est limitée au Nord par la commune de Dangbo et d'Akpro Misséréte, au Sud par le lac Nokoué et la commune de Sèmè Kpodji, à l'Est par la lagune de Porto - Novo et la municipalité de Porto Novo et enfin à l'Ouest par le lac Nokoué et la commune de Sô Ava (elle-même lacustre).

² RGPH3, Annuaire des Statistiques Sanitaires des Départements de l'Ouémé et du Plateau, juillet 2003.



3.2. Les Aguégus au passé et au présent

Selon les informations recueillies, les Aguégus auraient été fondés au 17^{ème} siècle par le Roi So-holou- venu de la localité lacustre voisine de Sô-Ava. La population est composée essentiellement des Toffinou venus de Sô-Ava avec le chef So-holou et les Ouéménous venus d'Abomey avec le chef Zoungla à une période une plus tardive. Les Aguégus s'étaient placés sous la protection des rois de Porto-Novo jusqu'à l'avènement de la colonisation au cours de laquelle cette zone semi-lacustre a été érigée en canton.

L'accès à la commune se fait par barques motorisées à partir de l'embarcadère de Djassin dans Porto Novo ou à partir de Ahozin. Le voyage pour accéder dure 30 à 45 mn selon l'état de la barque et du chargement qui en est fait.

La situation géographique de la commune détermine du coût son profil économique dominé par la pêche qui constitue l'activité principale. L'agriculture surtout de décrue occupe les habitants de la partie non lacustre du village de Avagbodji. Les autres activités économiques sont le transport, l'exploitation des cabines GSM privées, le commerce de poissons et le petit commerce de divers. Il n'existe aucune infrastructure industrielle sur le territoire de la commune en dehors des activités artisanales de transformation.

Malgré l'existence d'un important potentiel touristique comme les randonnées lagunaires, la visite de forêts-galeries, véritables réceptacles de Vodoun locaux, le secteur du tourisme est encore peu développé. Les religions rencontrées dans la localité sont : le vodoun, le christianisme et l'Islam.³

En milieu lacustre, le style de l'habitat est constitué par des maisons sur pilotis fabriqués pour la plupart avec des bambous couverts de pailles. Toutefois on retrouve quelques maisons en matériaux définitifs avec des dalles ou encore avec des toitures en tôles ondulées. La nature des maisons et l'inexistence d'espace particulièrement en période de crue font que les populations se confinent dans leurs cases et sont exposées à de fréquents incendies. Il n'y a eu aucun lotissement dans la commune et les seules tentatives d'ouverture de voies suite à des incendies sont vite réoccupées par les populations. La presse s'en fait l'écho à chaque fois comme en témoigne le quotidien Ehuzu à propos de l'incendie du 4 avril 1978 : les Aguégus, « exclusivité touristique africaine en République Populaire du Bénin »⁴, ont subi un incendie⁵ qui a ravagé entièrement les deux villages de Houédomé 1 et Houédomé 2 et fait de ses 8000 habitants des sans-abris.. Les dégâts causés par cet incendie ont mobilisé le secours des Institutions nationales et internationales. Les incendies sont fréquents et cycliques dans cette commune, qui pourtant ne dispose d'aucun service de secours

³ Les statistiques de chaque religion ne sont pas mentionnées parce que confondues à celles du département de l'Ouémé en général.

⁴BACHABI Adiza, ASSONGBA Romain, Pour une aide accrue aux sinistrés des Aguégus, "Ehuzu" 25avril 1978, p3.

⁵Le sinistre déclenché vers 15h30 n'a pu être maîtrisé que vers 20h (Ehuzu, 25/04/78) grâce aux secours venus des villages voisins notamment : Agbodjèdo, Avagbodji, Gbodjè, Kétonou et à une pluie abondante survenue à propos. Cf. aussi Ehuzu, n° 626, du 07/04/78.

incendie. En cas de sinistre, c'est la solidarité « communautaire » qui structure les « secours » populaires suivant l'adage selon lequel « si la maison de ton voisin est flamme, le secourir, c'est prévenir l'incendie de sa propre maison ». A ce jour, il n'existe aucun service spécifique de prévention des incendies ou de secours. C'est le conseil communal qui organise à la veille de chaque période de crue, des campagnes de sensibilisation à l'endroit des populations sur les dispositions à prendre pour éviter les incendies, les noyades d'enfants mineurs et aussi les différentes infections, notamment les diarrhées et le paludisme endémiques en cette période.

3.3. Evolution administrative

En 1966, le canton est devenu un arrondissement rattaché à Porto Novo. En avril 1974, les Aguégus constituaient une des communes rurales du district urbain de Porto-Novo. Il comprenait à l'époque six (6) villages semi-lacustres regroupant 20 000 habitants, à savoir Zoumè, Zoungamè, Donoukpa, Somayi, Houédomin 1 et Houédomin 2. En mai 1978, à la faveur d'un nouveau découpage territorial portant de 46 à 84 le nombre de districts en République Populaire du Bénin, la province de l'Ouémé qui comptait 9 districts a connu la création de 7 autres, ce qui a porté le nombre de ses districts à 16. C'est dans ce sillage que les Aguégus ont été érigés en district rural lacustre comptant 10 villages répartis sur trois(03) communes⁶, avec comme chef-lieu le village Aguégus-Somayi⁷. La localité a conservé ce statut administratif jusqu'en 1990.

Entre 1990 et 2002, le district rural des Aguégus est devenu une sous-préfecture organisée en trois communes : Avagbodji, Houédomè et Zoungamè. Ses villages administratifs sont passés de 10 à 21 (par l'érection de nouveaux hameaux au statut de village administratif). Elle couvre une superficie totale de 103 km² pour une densité de population de 207,1 habitants/km²⁸.

Entre 2002 et 2006, à la faveur de la décentralisation, les Aguégus sont passés du statut de sous-préfecture à celui de commune. Les trois communes (ancienne formule) de la sous-préfecture qui étaient Houédomin, Zoungamè et Avagbodji sont devenues des arrondissements.

⁶ La Commune rurale ou urbaine sous la révolution au Bénin n'était pas une collectivité territoriale jouissant de la personnalité morale. Il s'agit d'une simple circonscription administrative intermédiaire entre le village et le district (Sous-préfecture) dirigée certes par des élus locaux mais sous la tutelle directe d'une autorité locales (chef de district) nommée par le gouvernement. La commune de la période révolutionnaire correspond à l'arrondissement depuis la réforme de décentralisation.

⁷ Ehuzu, n° 664, du 31/04/78, p1

⁸ MISD, avec la collaboration des C/BADIS (Chef bureau archives documentation et information), Atlas monographique des commune du Bénin, juin 2001.

IV. PRESENTATION DU CONTEXTE GENERAL DE FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS

4.1 Bref aperçu du contexte de la décentralisation au Bénin

Les élections communales et municipales ont eu lieu au Bénin en décembre 2002 et janvier 2003. 77 communes ont vu le jour animées par des conseils élus et des exécutifs appelés maires désignés au sein des conseils. Depuis quatre années déjà la décentralisation apparaît comme la réforme politico-administrative prioritaire au Bénin. Le régime précédent de Mathieu Kérékou l'a inscrit comme sa préoccupation majeure jusqu'en avril 2006. Le gouvernement actuel qui lui a succédé a fait de la décentralisation l'axe 3 de sa déclaration de politique de développement. Actuellement, les débats se cristallisent autour de la question des transferts des compétences de l'Etat central vers les collectivités territoriales. Dans le cadre de la décentralisation, on distingue au Bénin plusieurs domaines de compétences dévolues aux communes.

1. Les compétences propres aux communes : le développement local, l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme, l'infrastructure, l'équipement et le transport, l'environnement, l'hygiène et l'assainissement, les services marchands et les investissements économiques
2. Les compétences partagées avec l'Etat : enseignements primaires et maternels, alphabétisation et éducation des adultes, santé, actions sociale et culturelle
3. Les compétences déléguées qui relèvent de l'Etat et dont la loi confère l'exercice aux communes : état civil, police administrative, sécurité, publication et exécution des lois et règlements, organisation des opérations de désignation des membres des organes infra communaux.

Un forum national d'évaluation des trois années de la décentralisation a fait le point des transferts de compétences. Deux blocs de transferts ont été distingués:

- *le bloc des transferts immédiats : ressources humaines, matérielles et financières des anciennes sous- préfetures et circonscriptions urbaines, Développement local, budget communal ou municipal, plan de développement local, aménagement du territoire (schéma directeur d'aménagement, plan d'urbanisme, lotissement, etc., gestion des gares routières, parkings, embarcadères et marché (sauf le grand marché international de Dantokpa géré par la Société de Gestion des Marchés - SOGEMA), la gestion des déchets solides et liquides, assainissement urbain, permis de construire, etc ; d'autres compétences déléguées comme état civil, police administrative, protection civile, etc. sont aussi exercées par les communes ;*
- *le bloc des transferts différés : il s'agit pour l'essentiel des compétences sectorielles de certains départements ministériels : **construction des écoles maternelles et primaires**, construction des centres de santé, installation des lignes de télécommunication locales, réalisation et gestion de réseau de l'éclairage public, fournitures et distribution de l'eau potable, construction des pistes rurales et ouvrages d'art.*

Le bloc des transferts différés a fait l'objet des travaux d'un comité paritaire Etat-Communes créé par arrêté ministériel n°06/MCPPD/MISD/MFE/DC/SGM/SA du 27 janvier 2005, chargé de proposer au gouvernement les modalités et calendrier de transfert effectif des compétences sus-énumérées. Le rapport de ce comité datant de décembre 2005 n'a pu être examiné par le dernier gouvernement. Par arrêté interministériel n° 493/MDEF/MSPCL/MDCITPU du 16 juin 2006, un autre comité interministériel chargé d'examiner les modalités de transfert de compétences est créé. Son rapport n'est pas encore disponible. Ce contexte institutionnel problématique de transfert des compétences constitue une grande contrainte dans le processus de la délivrance des services publics dans la commune des Aguégus.

On note une forte politisation de la question du transfert de compétences entre le gouvernement central et les collectivités locales d'une part et d'autre part une compétition entre élus locaux et cadres des administrations sectorielles de l'Etat dont les attributions devront être transférées aux communes. Un des secteurs les plus marqués par cette compétition est celui de l'approvisionnement en eau potable, où les compétences légales des communes ont été déléguées aux services de l'hydraulique à travers un système de maîtrise d'ouvrage déléguée, non pas à l'initiative des communes, mais de l'Etat central sous le prétexte que les communes ne disposent pas des compétences en ressources humaines pour gérer ce secteur. On note ainsi, une attitude de double vitesse de l'Etat central par rapport à la décentralisation. Les lois sont votées qui confèrent les compétences, les ressources humaines existent dans l'Etat, mais celui-ci ralentit volontairement le processus en avançant chaque fois l'argument de l'incompétence des agents en service dans les communes, au lieu de procéder à un redéploiement du personnel de l'Etat dans les communes. Il en est de même dans le secteur de l'éducation primaire ou de la santé, où les maires sont toujours impuissants à donner des ordres aux enseignants et aux agents de santé, sauf qui sont directement payés sur le budget communal.

4.2 Un contexte géographique particulier : la « lacrucité »

La particularité de la commune des Aguégus réside dans son caractère lacustre. On peut qualifier de façon générale le contexte de délivrance des services publics dans les Aguégus et plus généralement dans les zones lacustres du Bénin de «*lacrucité*». Celle-ci sous-entend *la forte prégnance du facteur de la saisonnalité* (période de crue et période de décrue) qui articule en grande partie aussi bien l'offre que la demande de services publics de base. Elle détermine par ailleurs les types d'activités ou leur ampleur. En période de décrue, le site des Aguégus fonctionne comme un site insulaire avec une terre ferme continue mais entourée d'eau. Par contre, en période de crue, le site se confond en grande partie à la lagune. La vie se déroule sur l'eau (dans les maisons sur pilotis), déplacement en pirogue d'une maison à une autre. Cette situation a une conséquence immédiate sur la disponibilité et la continuité d'un certain nombre de services publics surtout ceux offerts par les structures de l'Etat déconcentré. En effet, le premier constat résultant de cette particularité est que la plupart des agents ou personnel des services publics, même les membres du conseil communal résident hors de la commune. Ils viennent travailler dans la journée et se replient sur Porto-Novo et ses environs ou sur Cotonou les après-midis. Il se pose alors un véritable problème de disponibilité, d'accessibilité et de continuité des services. Les conséquences de cette situation sont : le retard et l'absentéisme relatifs des agents et des élus locaux, les difficultés de mouvements et de transport surtout pendant les crues (tout déplacement se fait sur l'eau -

notamment sur la lagune de Porto - Novo et le fleuve Ouémé par barque motorisée ou non ou par pirogue), le manque d'infrastructure d'hébergement, les contraintes naturelles liées à la prolifération des moustiques et des mouches, l'absence de lotissement (difficile de lotir un espace inondé presque toute la moitié de l'année).

Ici la période de crue crée des problèmes majeurs d'accessibilité aux différents services publics du fait des problèmes de transport, mais aussi de la précarité relative qui l'accompagne en terme d'amenuisement des ressources des ménages. En effet, en période de crue, les eaux sont « froides » comme disent les pêcheurs. Par conséquent, le poisson se fait rare et les prises sont maigres. Etant donné que la pêche constitue l'activité principale du milieu, la période de crue introduit une pauvreté temporaire dans les ménages que l'on qualifie prosaïquement de période de soudure (rareté du cash, repas journaliers irréguliers, etc.). C'est aussi la période qui coïncide avec les grandes maladies endémiques (paludisme, diarrhées, choléra, infections respiratoires surtout chez les enfants de moins de cinq ans, etc.). C'est donc une grande période de sollicitation d'un certain nombre de services publics comme la santé, le transport et surtout le micro-crédit pour passer cette période de soudure. En l'absence de micro-crédit, nombre d'acteurs sont obligés de recourir à des prêts usuraires ou d'émigrer momentanément vers le Nigeria pour travailler comme saisonniers. Nombre de familles développent ce type de stratégie qui consiste à envoyer les jeunes en migration pour trouver les ressources de la survie du groupe domestique jusqu'à la décrue.

Voici quelques unes de ces difficultés évoquées par les enquêtés :

- *Déplacement extrêmement difficile pendant la crue pour aller à l'école, aux soins, au marché, acheter à manger et c'est une période de soudure.*
- *Retard, voire absence du personnel enseignant, de même que les élèves surtout ceux de ZOUNGAME plus éloignés qui vont au collège en retard pendant la crue. On attend le retour des parents de la pêche, ou bien certains parents s'associent pour assurer alternativement le transport des élèves à l'école ou on reste dans sa case pour demander l'aide aux passants. Pas de pirogue, pas de sortie.*
- *Difficulté d'évacuation des malades en cas d'urgence*
- *La pêche est souvent infructueuse pendant la crue. C'est à partir de fin Mars et début Avril jusqu'en Juillet que commence l'exploitation des Acadja dans la lagune de Porto-Novo, le lac NOKOUE et sur le fleuve Ouémé.*

Cette situation particulière de la période de crue exige une offre de services publics adéquats. Pour les populations, tout se résume à la pauvreté monétaire et la solution résiderait dans l'octroi de micro-crédit pour traverser cette période de soudure (afin de faire face aux soins de santé, au transport, à l'alimentation de la famille, etc.). C'est pourquoi, les services les plus demandés sont : le micro-crédit, le transport scolaire, le transport des urgences médicales, la disponibilité des agents de santé et donc du service de santé, la présence des enseignants à l'école.

La lacricité, c'est aussi une forme d'extraterritorialité marginale, qui fait que la commune lacustre, malgré sa proximité géographique d'avec les deux grandes métropoles du pays (6 km de Porto-Novo et à peine 15 km de Cotonou), vit un éloignement pesant en terme d'accessibilité aux services publics de base du fait de son enclavement. Les Aguégus représentent la Sibérie aux portes des deux capitales comme le reconnaît le maire de la commune. L'extraterritorialité se manifeste aussi par le suivi d'horaires de travail particuliers

dans l'administration communale. Les services publics, même les écoles et centres de santé ne sont fonctionnels dans la journée que de 9 h à 16 h dans le meilleur des cas. Ex. : Les élèves sont soumis à un rythme plus rigide que leurs confrères du plateau : cours de 10 h à 13 h en matinée ; et de 14 h à 16 h les après-midis.

La « lacrucité », c'est aussi l'évitement du site par nombre d'acteurs du développement. La phobie de l'eau explique le refus de nombre de cadres de l'Etat, même des ministres à aller en visite dans cette commune. L'enclavement souvent évoqué n'est pas synonyme d'absence de voie de communication ni de moyens de communication comme pour les localités du plateau (ici il existe de voie fluviale et des barques motorisées disponibles), dans les Aguégus, l'enclavement est aussi d'ordre psychosociologique. On sait bien qu'au Bénin, la majorité des cadres de l'administration proviennent du groupe ethnique majoritaire que sont les Fons. Or, les Aguégus comme la plupart des autres cités lacustres du Bénin ont été créées par des groupes socioculturels qui fuyaient devant les armées aboméennes (les Fons) pendant la période de la traite négrière. L'interdiction (« tabouisée ») faite aux armées du *Danhomé* de traverser des cours d'eau ou de se battre sur l'eau, explique en général le choix de vivre dans les zones marécageuses par des populations menacées comme les Toffinous (majoritaires dans les Aguégus). Ce « tabou » reste toujours présent dans le comportement des cadres issus de ce groupe ethnique majoritaire. D'où le développement de multiples stratégies d'évitement de cette commune des Aguégus dans les plans de carrières de nombre de fonctionnaires, prestataires des services publics de base offerts par l'Etat aux populations.

4.3 Le conseil communal : une mairie avec une administration dédoublée

Le conseil communal est composé de neuf membres installés depuis janvier 2003 après les élections municipales. Il s'agit du maire, ses deux (2) Adjoints et trois (3) chefs d'arrondissements ainsi que des trois (3) présidents de commissions permanentes. Du point de vue du fonctionnement, la commune des Aguégus a un bureau dédoublé : une partie dans les Aguégus et une autre à Porto Novo sis à la résidence du maire. L'administration de la mairie⁹ est plus installée dans le bureau de Porto Novo que dans celui des Aguégus qui est souvent réduit au secrétaire. Des dispositions de transfert de la plupart des bureaux vers les Aguégus sont en cours et l'installation de l'ensemble des services dans les Aguégus pourra être effective au cours de l'année 2007 selon le maire et les membres du conseil. En cours de semaine, les membres du conseil communal viennent travailler ou tenir des réunions quelques jours de la semaine. Parmi les neuf membres du conseil, seul le Chef d'Arrondissement de Houédomé est résident dans les Aguégus. Les autres sont à Cotonou ou à Porto - Novo. Il convient de préciser ici que la loi sur la décentralisation n'autorise le détachement d'un élu que si ce dernier est maire d'une commune. Les adjoints au maire et les chefs d'arrondissement cumulent leurs fonctions électives avec celles professionnelles s'ils sont des agents de l'Etat. C'est le cas par exemple du chef d'arrondissement de Zoungamè : directeur d'école à Porto-Novo, il ne peut résider dans son arrondissement. Il s'est défini des jours de présence hebdomadaires dans son arrondissement (deux à 3 passages par semaine).

Ainsi, à l'image des agents des services de l'Etat déconcentré, les acteurs de l'Etat décentralisé vivent en dehors de leurs lieux de travail. Cette situation d'absentéisme et d'abandon du milieu concerne aussi les cadres ressortissants du milieu. ***L'école (plus que l'exode rural) fonctionne ici comme une grande machine qui pousse à la migration presque définitive pour ceux des ressortissants qui réussissent.*** Ces derniers sont accusés de ne pas s'intéresser à leur commune d'origine et de ne pas y investir, même en terme de construction d'infrastructures d'hébergement. C'est par exemple l'argument facile que brandissent nombre d'agents prestataires de services publics (absence de logement) pour justifier leur choix de résider en dehors des Aguégus. Les seuls agents publics présents sont

⁹ Jusqu'à un passé récent – nuance apportée par les élus lors de la première réunion d'échanges sur les résultats préliminaires

souvent quelques rares instituteurs originaires du milieu ou d'autres localités lacustres avec lesquels les élus locaux ont négocié difficilement une présence continue sur le site.

La résidence officielle des responsables administratifs des Aguégus à Porto-Novo n'est pas un phénomène nouveau. La résidence a été octroyée par le Préfet de Porto-Novo aux Aguégus depuis 1978. Ce bâtiment a accueilli les Chefs District et les Sous-préfets qui sont passés par les Aguégus. Ainsi, par souci de préserver le bâtiment, et quand bien même les lois de la décentralisation prévoient que les Maires doivent nécessairement loger dans leur milieu, le maire des Aguégus a préféré s'inscrire dans la continuité de la résidence des chefs de l'administration des Aguégus à Porto-Novo. Pour justifier la présence dans la résidence de Porto Novo, un des conseillers déclare : « vous-mêmes, observez ! D'abord avant, il n'y avait pas l'électricité, en plus, comment on peut vouloir travailler autant et négliger tous ces nombreux moustiques que vous voyez là-bas. Nous n'avons pas de logements aux Aguégus. Mais n'ayez surtout pas l'impression que les bureaux sont plus ici que là-bas, car si ce n'était pas les occupations de fin d'année, le Maire y va presque tous les jours et le Premier Adjoint au Maire ainsi que le second vont deux fois par semaine. ». Ainsi, à l'instar de la majorité des agents de l'Etat affectés dans le milieu et dont les lieux de résidence sont différents de leur lieu de travail, les membres du conseil communal des Aguégus (essentiellement des fonctionnaires de l'Etat ou des agents de collectivités locales) reproduisent le même schéma.

Comment les membres du conseil non résidents de façon permanente dans leur commune, arrivent-ils à assurer une continuité de leur administration ? L'un des principes de la décentralisation, c'est de rapprocher l'administration de l'administré. Comment les animateurs de cette administration hors de l'espace de la commune arrivent-ils à être à l'écoute des populations, de leurs demandes ? Comment arrivent-ils dans ces conditions à offrir des services et à faire face à la demande ?

L'innovation introduite par le conseil communal, c'est que depuis la décentralisation, les réunions avec les populations se tiennent dans les Aguégus sur place contrairement à la pratique antérieure qui consistait à les faire déplacer vers Porto-Novo pour diverses situations.

En ce qui concerne le fonctionnement, il a été prévu pour la commune des Aguégus huit services techniques : le Services des Affaires Générales (SAG), le Services des Affaires Financières et Economiques (SAFE), le Services du Développement local et de la Planification (SDLP), Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE), Services des Affaires Sociales, Culturelles et Sportives (SASCS), Service de l'information, de la communication, des archives et de la documentation (SICAD), Services des chiffres et des Transmissions (SCT), Services Techniques (ST).

De janvier 2003 à janvier 2007, sur les huit services prévus, seuls cinq ont pu être pourvus de personnel à savoir : le SAG, SAFE, SCT, SICAD, ST. Les autres services à savoir SDLP, SADE et le SASCS ne disposent pas du personnel suffisant. Le niveau du personnel présent aux postes pourvus reste encore faible. Le problème de la capacité de ce personnel à faire face aux enjeux et défis de la commune reste posé. Il s'agit donc d'un contexte de non effectivité de la mise en place des structures et services légalement prévus. La commune des Aguégus ne dispose donc pas de l'infrastructure administrative et institutionnelle nécessaire pour assurer une bonne partie des compétences qui lui dévolues et pour les services qui existent, le personnel disponible n'est suffisamment compétent. Ainsi, l'offre de services publics se déroule dans une relative débrouille avec les moyens de bord.

On comprend alors les plaintes du maire qui estime qu'aucun des chefs de service de la mairie des Aguégus n'a le niveau requis. Pour au moins trois des services existants, les chefs de service ne sont rien d'autres que les conseillers communaux présidents des commissions

communales ayant en charge ces secteurs. C'est à travers *ce dédoublement fonctionnel que nombre de services communaux sont gérés et délivrés. Pour participer à certaines formations de renforcement des capacités des ressources humaines de la commune, le conseil communal s'est créé un réseau un volontaires et bénévoles (retraités de l'administration et autres) qui participent aux formations au nom de la commune et qui sont chargés par la suite de venir faire des restitutions aux agents en poste dans la commune avec une certaine pédagogie.* Ainsi, les ateliers de formation pour le renforcement des capacités des prestataires de services communaux profitent à d'autres personnes n'ayant aucune position dans les organigrammes officiels des services communaux. *La commune fonctionne par délégation fonctionnelle et par substitution.* Une telle situation ne peut permettre d'assurer une continuité du service public et une viabilité à terme de la commune en tant qu'instance centrale dans la chaîne de délivrance des services à la base.

Selon les informations recueillies, du point de vue fonctionnement, la mairie utilise aujourd'hui comme personnel 22 agents dont les salaires s'élèvent à environ 1 500 000 F CFA par mois, soit environ 18 millions par an. On comprend alors pourquoi les élus locaux se plaignent de l'insuffisance des subventions de l'Etat pour couvrir les dépenses prioritaires de fonctionnement. *D'où la mise en place d'une politique de taxation de certaines activités locales et les moyens de transport parfois même de produits frauduleux ou illicites..*

4.4 Le plan de développement de la commune : un pari sur l'incertain

La commune des Aguégus à l'instar des 77 communes du Bénin dispose d'un plan de développement. Ce plan est quinquennal et couvre la période de 2004 à 2008. Le processus d'élaboration du plan de développement a duré huit (8) mois avec une approche participative associant toutes les organisations socioprofessionnelles et toutes les associations de développement. L'appui à ce processus a été assuré par les structures déconcentrées de l'Etat, des personnes ressources et les conseillers techniques de la SNV. Les différentes étapes : préparation et sensibilisation des communautés, le bilan diagnostique, l'élaboration de la vision et des orientations stratégiques, la programmation des activités et la validation du plan. Le plan comporte sept programmes déclinés en 32 projets.

Le coût de la mise en œuvre est estimé à 964 389 000 F CFA. En fait, l'essentiel des investissements prévus dans le plan de développement communal est relatif à des projets de l'Etat concernant les départements de l'Ouémé-Plateau où se trouvent les Aguégus. De fait toute décision de réorientation de ces projets affecte le Plan quinquennal de même que les soubressauts politiques ou encore les détournements ou mauvaise gestion de ces projets par des cadres de l'Etat central. Ainsi, par exemple, pour la réalisation de la piste de desserte rurale pour assurer l'accessibilité des Aguégus en période décrue à travers l'arrondissement de Avagbodji prévue dans le projet de développement rural de l'Ouémé a été abandonnée. Le coût de cette seule piste est estimé à 400 millions de francs CFA, alors que le fonds disponible pour l'ensemble des 16 communes du département n'est que de l'ordre d'un milliard de francs CFA. La commune des Aguégus n'a pas réussi à faire prévaloir sa demande par rapport aux autres. Par ailleurs, dans la configuration politique post-élections locales de 2002, la majorité dans le conseil communal appartient au PRD, un parti d'opposition (mi-figue mi-raisin) au régime.

Certaines réalisations, notamment dans le domaine du tourisme, devraient être prise en charge directement par le budget de l'Etat à travers un mécanisme appelé « Programme d'investissement public » (PIP). Mais la mise en œuvre des PIP dépend directement des ministères sectoriels concernés qui seuls peuvent faire débloquent les ressources budgétaires prévues par type de PIP. Ainsi, la centaine de millions prévues en 2005 pour la réhabilitation

du tourisme dans les Aguégus a été dépensée sous une rubrique « étude de faisabilité » à l'insu des élus communaux.

Là où des réalisations ont été faites dans la mise en œuvre du Plan de développement communal, c'est généralement dans la même logique des projets de développement classiques. Par exemple, sur les 130 latrines prévues dans le domaine de l'assainissement, 15 seulement ont pu être réalisées avec un financement japonais. Mais, ces latrines restent pour l'essentiel non utilisées, particulièrement en période de crue, où les habitants des Aguégus défèquent directement dans l'eau à partir de leurs maisons sur pilotis.

V. CONFIGURATION DE L'ARENE COMMUNALE PAR RAPPORT AUX ENJEUX DE LA FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS

5.1 Problématique de l'équité dans l'accès aux services publics et ses implications

La commune compte trois arrondissements : Houédomé, Zoungamè et Avagbodji. D'après les données obtenues sur le terrain, la commune des Aguégus a trois configurations d'enjeux:

- **Houédomé** arrondissement à forte concentration économique, chef lieu de la commune, bénéficiaire de toutes les infrastructures. Cet arrondissement profite de sa position de centralité administrative pour concentrer toutes les institutions locales de services publics. Il s'agit-là du phénomène classique de l'effet « chef-lieu » de circonscription administrative qui fait que « tout le monde cotise en périphérie pour le centre ». Par ailleurs, le souci de visibilité ou de vitrine de la circonscription administrative fait que le chef-lieu est prioritaire dans les investissements en matière d'infrastructure et d'équipement.

- **Zoungamè** : arrondissement frondeur considéré comme le centre de la contestation et du front de refus à l'égard du conseil communal. C'est un véritable cadre d'une certaine vie citoyenne marqué par l'influence d'un noyau du parti communiste du Bénin. Zoungamè est aussi un des carrefours des trafics en provenance du Nigeria et constitue par conséquent le poumon fiscal de la commune. Les ressortissants de cet arrondissement sont assez exigeants en matière de répartition des investissements publics et des infrastructures de services publics de base (eau, éducation, etc.).

Le fait que ZOUNGAME soit qualifié de frondeur ou de contestataire est dû à plusieurs raisons : selon les entretiens, ils sont plus nombreux, cotisent plus et ne bénéficient que très secondairement des retombées de leurs efforts fiscaux, d'où l'exacerbation d'un certain sentiment d'injustice. Une autre caractéristique de ZOUNGAME c'est la forte implication de sa population dans les activités de pêche (90% vivent de la pêche), l'existence d'une plus grande colonie de cadres ressortissants qui travaillent dans différentes administrations de l'Etat par rapport aux autres arrondissements comme AVAGBODJI et HOUEDOME. Selon les personnes rencontrées, les habitants de Zoungamè sont plus exigeants et contestataires, parce qu'ils paient plus de taxes à la mairie, ils ont le plus grand nombre de barquiers pour le transport, le plus grand nombre de femmes vendeuses de poissons, etc. C'est en fait l'arrondissement le plus gros des trois (avec 12 000 habitants sur les 26.600 que compte la commune).

Dans cet arrondissement, il existe une cellule du *Parti communiste du Bénin* très active qui est à l'origine d'actions diverses de contestation du conseil communal. Cette cellule communiste est un facteur essentiel d'action citoyenne dans la commune en général en ce sens que ses actions localisées ont toujours des répercussions sur l'ensemble de la commune. Par exemple, elle a exigé du conseil communal qu'il rende compte périodiquement de

l'utilisation des taxes perçues. Ses militants ont exigé par exemple la construction de marchés dans chacun des arrondissements, ce que le conseil communal est entrain d'exécuter.

Par ailleurs, pour éviter la confrontation permanente, le Conseil communal a décidé d'associer des militants communistes à toutes les équipes de perception de taxes, de sorte qu'il y a une double comptabilité des recettes. Pour pouvoir continuer par travailler, le conseil communal a dû user de stratégie de cooptation à l'égard de ces militants activistes politiques. C'est à ce prix que le budget communal connaît une hausse régulière avec plus de 17 millions de recettes fiscales annuelles en 2005 alors qu'au moment de leur prise de service en 2003, ces recettes n'étaient que de 800.000 F CFA.

- **Avagbodji** : Arrondissement frustré qui se considère comme délaissé alors même que le maire de la commune en est originaire.

Contrairement à Houédomè et à Zoungamè qui sont des arrondissements essentiellement lacustres, Avagbodji est un arrondissement semi-lacustre. Cette spécificité permet l'alternance entre l'agriculture et la pêche selon la crue et la décrue. Le problème du foncier rural se pose ici plus que celui du contrôle des plans d'eau de pêche. La disponibilité de terres fertiles propices à l'agriculture pendant une période raisonnable, (de la semence jusqu'à la récolte) est un problème crucial. Ici la mise en gage des terres et le métayage sont très pratiqués. Avagbodji faisait partie de la sous préfecture de Dangbo, dont il fut détaché en 1978 au moment de la création du district lacustre des Aguégus. Cet arrondissement reste encore nostalgique par rapport à ce passé. Il y a comme un regret de ne plus appartenir à la commune de Dangbo à cause des dons de vivres (haricot, maïs et arachide) et aussi de l'octroi des crédits de micro-finance. L'appui aux initiatives locales se fait par le CECPA (centre communal de promotion agricole - ex. carder). Le contrôle de ce secteur par la commune reste encore faible. Bien que le maire actuel soit d'Avagbodji, les enquêtés rencontrés pensent qu'ils négligent sa commune au profit de Houédomè.

La répartition des infrastructures socio - communautaires (énergie et eau dans les trois arrondissements à savoir Houédomè, Zoungamè et Avagbodji) constitue un problème majeur auquel la commune doit faire face en vue d'assurer un équilibre inter arrondissements et inter villageois en terme de fourniture des services publics. Les points de vue exprimés par les enquêtés dénotent l'existence de conflits latents. Houédomè en tant que chef lieu de la commune semble être l'arrondissement le plus privilégié par rapport aux autres Zoungamè et Avagbodji. Le rôle d'intermédiation par rapport à certains services : électricité et adduction d'eau à travers les services de la SBEE est assuré plus dans certains arrondissement que dans d'autres : cas de Zoungamè qui est resté sans électricité jusque-là et d'Avagbodji par rapport à l'eau. Il s'agit-là des effets des offres limitées de services qui suscitent des demandes auxquelles les services communaux ne sont pas capables de répondre. Très souvent la délivrance de ces services demandés ne dépend pas de la commune, mais de sociétés relevant de l'autorité de l'Etat central. Ainsi, pour l'adduction d'eau courante et l'électricité, ce sont deux sociétés d'Etat qui en ont la charge. La couverture des chefs-lieux de commune par ces services a été définie comme telle dans une politique publique qui ne prend pas en compte les agglomérations secondaires dans les rangs desquels se classent les deux autres arrondissements de la commune des Aguégus. Comment les communautés vivent-elles cette inégalité et comment elle influence les relations entre le conseil communal et les ressortissants des autres arrondissements ?

Dans le secteur de l'eau, la commune des Aguégus a pris des initiatives, notamment par le paiement de la contrepartie communautaire en lieu et place des populations pour l'obtention de forages au profit de toutes les localités qui n'en disposent pas encore. Ces forages attendent d'être réalisés.

Ainsi, on peut affirmer que l'offre et la demande de services publics et la répartition inégalitaire de l'accès à ses services structurent les arènes politiques locales dans la commune des Aguégus. D'où une certaine politisation de l'offre de services publics à travers la formulation de revendication d'extension de la couverture spatiale d'un certain nombre de services. L'inégalité dans l'accès aux services publics constitue même une source de confrontation entre ressortissants d'arrondissements différents au sein d'une même commune. Le conseil communal se trouve ainsi pris en tenailles entre les effets de la mise en œuvre de politique publique étatique à l'échelle locale et les demandes qu'elle suscite par rapport à ses maigres moyens. Par ailleurs, ces effets induits de politiques publiques peuvent même créer des entraves à la mobilisation des ressources fiscales internes pour le conseil communal, qui pour sauvegarder la paix sociale dans la commune est obligée de se désaisir d'une partie de ses prérogatives comme par exemple l'acceptation du contrôle fiscal par un groupe politique parallèle comme la cellule locale du parti communiste du Bénin. En même temps que cette attitude traduit un souci de transparence citoyenne, elle est aussi l'expression des limites d'un conseil communal faible qui accepte tous les compromis pour sauvegarder sa principale source de reproduction en tant que collectivité locale.

VI OFFRE ET DEMANDE DE SERVICES PUBLICS DANS LA COMMUNE DES AGUEGUES

6.1 Vers une Typologie des services publics

En terme de contenu, il convient de distinguer ici entre **services publics de base** et **services publics d'appoint**. Les services publics de base regroupent tout ce qui touche à la santé, l'éducation, le logement, le transport, l'eau, l'énergie, l'hygiène de base. Les services publics d'appoint sont ceux qui ont trait à l'état civil, l'arbitrage extra-familial des conflits et litiges, le tourisme, la gestion des déchets divers, etc.

Le paysage de l'offre des services dans les Aguégus montre que les services de base relèvent encore et essentiellement du domaine des services déconcentrés de l'Etat à savoir : le centre de promotion agricole, Centre de promotion sociale, Circonscription scolaire, Centre communal de santé, Brigade de la gendarmerie, Coordination communale de l'alphabétisation. Ces services présents sur l'espace de la commune fonctionnent au rythme de la crue et de la décrue et au rythme des structures administratives, dont elles dépendent hiérarchiquement. Pour le moment, leur relation avec la commune reste encore faible en terme de régulation et en terme de disponibilité et de continuité des services publics qu'ils devraient assurer. Il existe dans les Aguégus des cabines téléphoniques de l'OPT non fonctionnelles. On remarque aussi ici l'existence d'infrastructures hydrauliques : forages et AEV (dont seule celle de Bèmbè est fonctionnelle). Du point de vue des groupements, il existe l'association « Ville Propre », ADIL, CIRCRE, etc.

Par contre les services d'appoint sont délivrés essentiellement par l'administration communale. A partir de cette distinction, on peut se poser un certain nombre de questions à savoir :

Quels sont les services les plus utilisés, les plus demandés, les plus abandonnés et les plus offerts dans les Aguégus ? Qu'est-ce que la commune offre en terme de services ? Qu'est-ce que la commune n'offre pas ? Pourquoi ?

Ces différentes questions nous permettent d'avoir la classification suivante :

- **Les services les plus utilisés** : le transport, l'éducation, la santé, l'encadrement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, la sécurité et la fiscalité.
- **Les services les plus offerts** par la commune : services d'appoint (état civil : actes de naissance, actes de mariage ou de décès assez rarement), régulation du transport fluvial, négociation des services de base (eau, électricité, jumelage, etc.) et diverses formes d'intermédiation.
- **Les services les plus demandés** sont le micro-crédit, l'eau et l'électricité.
- **Les services les plus abandonnés** sont la communication et le tourisme (dont les infrastructures sont abandonnées à la ruine).

Après cette typologie, nous allons procéder à une analyse secteur par secteur des services publics en fonction de l'offre et de la demande.

6.2 Le secteur du transport

Le transport est l'un des services de base les plus utilisés et un élément structurant de la de l'offre et de la demande de services publics dans les Aguégus. Le transport constitue un enjeu pour la mobilité des personnes et des biens en milieu lacustre. Il permet les échanges et les contacts avec d'autres localités à savoir Porto-Novo, Cotonou, Badagry et Lagos au Nigéria, Dangbo, So - Ava, etc. La problématique du transport en milieu lacustre est transversale à tous les autres secteurs : santé, éducation, agriculture et pêche, environnement, évacuation des malades et des cadavres vers Porto Novo ou Cotonou, gestion des carrières de sable fluvial, trafic des marchandises, etc.

6.2.1 Les moyens de transport dans les Aguégus

Pour faire face au service des transports, les populations disposent de pirogues et de barques qu'on pourrait classer en quatre catégories : les *pirogues individuelles* de taille plus ou moins petite dont dispose la plupart des ménages et familles - elles sont nécessaires pour la survie quotidienne en milieu lacustre ; les *barques motorisées* ou barques-taxis appartenant aux transporteurs privés, les *barques motorisées pour le personnel* des structures déconcentrées de l'Etat en poste dans les Aguégus (prestataires de services dans la localité - enseignants, personnel de santé, agents de sécurité, du centre de promotion sociale, etc. - et les membres du conseil communal) et enfin les *grandes barques motorisées* qui assurent le trafic de marchandises (produits pétroliers et autres marchandises venant des marchés du Nigeria et de Cotonou).

Selon les informations recueillies, les prix des barques, surtout des barques motorisées souvent utilisées par les transporteurs privés, varient entre 250 000 à 400 000 F CFA et le moteur entre 450 000 à 1 000 000 F CFA. Les prix des pirogues varient entre 60 000 et 150 000 F CFA. Les pirogues, les barques et les moteurs s'achètent dans les Aguégus ou au Nigeria.

Qui offre les services dans ce secteur ?

L'offre des services dans ce secteur relève de trois catégories d'acteurs : les acteurs individuels à l'intérieur des ménages, familles, clans collectifs ; les acteurs privés individuels ou organisés transporteurs, commerçants (cf. association des transporteurs privés des Aguégus) qui assurent le transport en commun des personnes, des biens et des marchandises - et enfin les acteurs du secteur public - (conseil communal et agents de l'Etat).

Les pirogues de petite taille sont utilisées essentiellement pour les déplacements internes (d'une concession à une autre en période de crue, d'un quartier à un autre en temps de crue et de décrue, d'un village à un autre et parfois d'un arrondissement à un autre). Les petites pirogues ne sont pas utilisées comme taxis ; ce sont des propriétés familiales qui servent parfois de moyens de déplacement privé vers Djassin ou vers d'autres localités pour des activités d'échanges, notamment la vente du poisson. Elles sont l'équivalent des bicyclettes pour les gens qui vivent sur le plateau.

Les lieux d'offre des services de transport

La plus grande porte d'entrée dans les Aguégus est l'embarcadère de Djassin à Port - Novo. Dans les Aguégus (Houédomé, Zoungamè, Avagbodji), il n'y a pas d'embarcadères proprement dits. Les pirogues et barques sont stationnées le long des berges du fleuve en face des concessions. Pour transporter les passagers vers Djassin, les barquiers vont chercher les passagers chez eux ou bien ils viennent avec les petites pirogues pour monter dans les barques.

6.2.2 Le rôle de la commune dans le domaine de l'offre des services de transport

Le rôle de la mairie dans le domaine des transports consiste à immatriculer les barques, à assurer la réglementation des tarifs de transport, le contrôle et la verbalisation des surcharges, la perception des taxes. En dehors de ces tâches régaliennes, la commune offre le service de transport aux membres du conseil communal, aux agents des services déconcentrés en poste dans les Aguégus (achat de barque aux enseignants, aux agents de santé, etc.).

Le transport constitue aussi un enjeu majeur pour la fiscalité communale. Ainsi, la taxe journalière de chargement des passagers par barque de Djassin vers les Aguégus est de 400 F CFA pour les barques de 20 personnes et 500 F CFA pour les barques de 25 personnes.

Combien coûte le transport ?

La commune joue un rôle très important dans la fixation et la régulation des tarifs transport et ce en collaboration avec les acteurs privés qui sont dans ce secteur. Le transport qui est taxé est celui de Zoungamè, Houédomé vers Djassin à Porto Novo et vice - versa. Les tarifs de transport de Djassin à Aguégus sont de 100 F CFA pour les élèves et 150 F CFA pour les autres usagers. Une spécificité ici est que les bagages des passagers ne sont pas payés en dehors des frais du transport. Il y a une certaine discipline du point de vue des relations entre barquiers et usagers en ce qui concerne les tarifs. Les attentes à l'embarcadère sont souvent trop longues parce qu'il faut que les barques prennent entre 20 et 25 personnes et il faut attendre qu'elles soient pleines avant le démarrage. Le transport entre arrondissements Zoungamè, Houédomé et Avagbodji n'est pas taxé. Il est considéré par la mairie comme un service de proximité qui bénéficie du principe de libre circulation des biens et personnes avec exonération fiscale.

La plupart des conducteurs de barque suggèrent que le montant des taxes sur barque soit revu à la baisse par les élus locaux. La période de crue selon les enquêtés est celle de la période de soudure. Le trafic vers Djassin diminue. Les usagers sont confrontés à des

difficultés financières et n'arrivent pas à payer, d'où une réduction de la mobilité. Il s'agit-là d'une autre dimension de la « lacrucité » où la saisonnalité des crues et décrues a des effets sur les différentes activités dans la commune. Il est assez paradoxal que ce soit au moment, où la mobilité des biens et des personnes est le plus fortement liée au transport que les transporteurs se plaignent de manque de passagers. Cela vient du fait de la coïncidence de la période de crue avec la période de soudure (pauvreté saisonnière).

Les « barquiers » mettent à disposition des barques pour les travaux de ramassage de la jacinthe d'eau, le transport des corps (cadavres) vers les villages du plateau pour l'enterrement ou vers Porto Novo pour être déposés à la morgue.

La demande de transport est très forte en période de décrue. L'offre existe mais très peu organisée et structurée. A titre d'exemple, le recensement des barques n'est pas fait au niveau de la commune. L'ordre de changement fait souvent l'objet de contestation. On assiste parfois après les heures de pointe (matin et après-midi) à des attentes longues dans les embarcadères, notamment celui de Djassin. Chaque barque de tour attend d'être rempli avant de démarrer alors que les clients deviennent intermittents à des heures données (surtout les soirs). C'est par exemple un des arguments avancés par les agents de l'Etat prestataires de services publics dans les Aguégus pour interrompre leur temps de travail aux alentours de 16 heures pour courir vers les points de passages des barques.

La demande de service de transport semble être plus structurée du côté des agents de l'Etat et des collectivités locales qui en font une conditionnalité de la continuité de leur présence dans la commune et par conséquent de la continuité de la délivrance des services publics de base. Ainsi, le transport des responsables et personnel des services publics est assuré dans une certaine mesure : les élus locaux, les enseignants, le médecin chef et son personnel, les forces de sécurité. Les barques affectées à ces derniers sont achetées par la Commune ou bien données par les partis politiques (ex. don d'une barque motorisée par le MADEP aux instituteurs des Aguégus). Malgré la disponibilité des moyens de transport, les enseignants n'arrivent pas à assurer la continuité du service parce qu'ils refusent de cotiser pour s'acheter le carburant nécessaire à la mise en marche du moteur. Ils veulent que le conseil communal leur donne une dotation mensuelle en carburant. A cela répond un conseiller communal, « même les fonctionnaires de la présidence qui résident à Porto-Novo se débrouillent pour aller au service à l'heure à Cotonou et à leurs propres frais. Ici, on leur donne le pain, ils veulent le beurre en plus ».

Du côté des populations, la demande de service de transport est moins marquée en ce sens que presque tous les ménages disposent au moins d'une pirogue à pagaie. La possession de ce moyen de déplacement est même une question de survie dans le milieu.

La vraie demande concerne la continuité du transport par barques motorisées et la régularité du trafic entre l'embarcadère de Djassin à Porto-Novo et les Aguégus. Le problème ne se pose pas en terme de disponibilité des moyens de transport. Il existe des dizaines de barques motorisées appartenant à des opérateurs privés de transport. Mais le mouvement des barques est fonction du nombre de passagers. Or, ceci est fonction des périodes de la journée. Généralement la nuit, le trafic est interrompu faute de passagers et non par manque de moyens de transport.

Le défi principal pour le conseil communal ici, c'est l'organisation de la régularité du service de transport avec des horaires précis. Une telle régulation suppose éventuellement un accord avec les barquiers par l'instauration d'un système de permanence qui implique éventuellement l'octroi d'une petite subvention par la commune pour combler les pertes éventuelles du fait du faible nombre de passagers à certains moments de la journée et certaines périodes de l'année.

6.3. Le secteur de l'éducation

Dans le secteur de l'éducation, la commune des Aguégoués dispose de 18 écoles primaires publiques (organisées en 19 groupes scolaires), une seule école maternelle privée, deux collèges d'enseignement général fonctionnels et deux autres en chantier. La commune compte trois arrondissements (Houédomé, Avagbodji et Zoungamè) composés de 21 villages. Du point de la répartition, on note une présence effective des écoles primaires dans presque tous les villages de la commune. En ce qui concerne les collèges, seuls les arrondissements de Houédomé et d'Avagbodji en possèdent. Les deux collèges fonctionnels n'ont que le premier cycle. Les élèves qui passent au second cycle sont envoyés à Porto-Novo ou ailleurs. Le collège de Houédomé a été créé en 1981, fermé en 1987 pour raison de manque d'enseignants. Il a été rouvert dix ans après en 1997 avec un directeur natif du milieu qui est encore en poste jusqu'à ce jour. Celui de Avagbodji fut créé en 2001. Les deux autres collèges en chantier se trouvent dans l'arrondissement de Zoungamè. Le non achèvement de ces chantiers qui datent de quelques années serait dû à des rivalités politiques qui opposent le parti du renouveau démocratique (PRD) et le Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (MADEP). La conséquence est que la plupart des élèves qui passent au collège dans l'arrondissement de Zoungamè vont au collège de Kétonou - un arrondissement la Commune de Sèmè Kpodji plus proche de Zoungamè - et de Porto - Novo.

Ainsi, les conflits dans l'arène politique locale peuvent avoir des répercussions sur la mise en place des infrastructures de délivrance de services publics comme en témoigne l'interruption des chantiers de construction de collèges dans Zoungamè. Le ministre des enseignements primaires et secondaires du dernier quinquennat de Kérékou (2001-2006) était un membre du MADEP alors que les Aguégoués, notamment Zoungamè ont la réputation d'être un fief du PRD, le parti concurrent pour le contrôle du Sud-Est du pays.

6.3.1 Le contexte d'offre de service dans ce secteur

Le transport scolaire

La demande prioritaire qui conditionne l'offre de services dans le secteur de l'éducation reste le transport surtout en période de crue. Les écoles d'une manière générale fonctionnent comme tous les autres services publics au gré de la saisonnalité caractérisée par une alternance entre la crue et la décrue. La première contrainte liée à ce contexte est le mouvement du personnel enseignant et des élèves. Pendant une bonne partie de l'année académique surtout pendant la période de crue tous les déplacements aussi bien de Djassin vers les Aguégoués qu'à l'intérieur de la commune des Aguégoués se font en barque ou en pirogue. Pendant la décrue les déplacements se font à pied. La commune sur son propre budget ou par négociation avec d'autres acteurs ou groupes d'acteurs (partis politiques) a essayé de doter le personnel enseignant de barques pour le transport puisque la plupart résident hors des Aguégoués.

Les prestataires de services

L'offre des services dans le secteur de l'éducation est essentiellement assurée par l'Etat à travers les enseignants affectés par le ministère en charge de l'éducation. Les prestataires qui co-produisent les services dans ce secteur sont le personnel enseignant, le personnel de la Circonscription Scolaire, les Associations des parents d'Elèves, les intervenants extérieurs, les ONGs, associations de développement, etc.

Le constat fait ici est que la couverture en personnel enseignant est presque assurée au niveau de la commune. Si le problème d'effectif des enseignants est plus ou moins réglés,

celui de leur présence effective au poste et de la qualité de leur prestation reste posé. En effet, on distingue ici trois catégories d'enseignants : les agents permanents de l'Etat (les fonctionnaires de l'Etat), les contractuels de l'Etat (ceux qui sont recrutés sur des contrats annuels et dont le renouvellement se fait chaque année) et les enseignants communautaires (ceux qui sont recrutés dans le milieu et payés sur les fonds issus des contributions scolaires pour faire face à la situation de pénurie). L'utilisation de ces trois catégories de prestataires n'est pas sans conséquence sur l'offre des services dans ce secteur. En effet, les enseignants-fonctionnaires (les agents permanents de l'Etat) sont ceux qui sont les plus influents dans le système : formation professionnelle, salaires réguliers, possibilité d'avantages professionnels (formation, déclaration à la caisse de sécurité). C'est un personnel difficile à sanctionner en cas de fautes professionnelles) et à contrôler. Les enseignants contractuels de l'Etat, reçoivent juste une formation ponctuelle et sont envoyés dans les établissements scolaires. Les enseignants communautaires quant eux sont recrutés sur place par les directeurs d'école et les associations des parents d'élèves. ils sont plus souvent formés sur le tas et sont payés en fonction du nombre de mois dans l'année scolaire¹⁰. Il existe une grande disparité en terme de salaire entre les trois catégories d'acteurs, Du point de vue des salaires, les agents ayant les meilleurs salaires sont les APE et les moins payés sont les communautaires (15 à 20.000F CFA par mois en dessous du SMIG). Cette disparité de formation et de salaires pose un problème de la qualité de l'offre de service dans ce secteur : les enseignants qualifiés sont minoritaires et moins réguliers que les enseignants moins qualifiés à statut salarial précaire plus présents au poste. La plupart des acteurs de ce secteur ne dorment pas sur place et rares sont les directeurs qui sont sur place malgré le logement de direction. Les contractuels qui sont dans les collèges ont des heures de vacation dans d'autres collèges à Porto Novo.

A Avagbodji, tous les enseignants résident en dehors du milieu, les uns à Hozin, les autres en majorité à Porto Novo, à l'exception de trois d'entre eux originaires de la région, en poste respectivement à Bembè1, Bembè2 et Houinta, qui résident dans la localité.

Tableau n° 5 : Statuts du personnel enseignant des Aguégus (année 2006-2007)

Ecole Primaire Publique	Arrondissement	Houédome	Zoungamè	Avagbodji	Total
	Statut				
	Agents Permanents de l'Etat (APE)	13	12	19	44
	Agents Contractuels d'Etat (ACE)	07	09	08	24
	Communautaires	14	10	15	39
	Total 1	34	31	42	107
Ecole maternelle privée	Contractuels privés	00	04	00	04
Collège d'Enseignement Général Public	Agents Permanents de l'Etat (APE)	05	00	01	06
	Agents Contractuels de l'Etat (ACE)	02	00	00	02
	Communautaires locaux (CL) ou Vacataires	20	00	14	34
	Total	27	00	15	42

Source : enquête Aguégus, mars 2007.

Dans les écoles primaires publiques, les Agents Permanents de l'Etat sont en nombre plus important que les communautaires et les contractuels. Cela montre que la qualité de

¹⁰ Jusqu'en 2006, ils étaient payés 10 mois sur 12 dans l'année. C'est avec le régime Yayi Boni et la politique de gratuité de l'éducation primaire que le nombre de mois de salaire est passé à 11 mois par an.

l'offre peut être assurée, mais il se fait que c'est parmi les APE que l'indisponibilité au service est plus prononcée.

Au niveau des collèges, sur 42 enseignants, 80,95% sont des contractuels locaux et vacataires contre 4,76% de contractuels d'Etat et 14,28% d'Agents Permanents de l'Etat. Il n'existe qu'une seule école maternelle privée encadrée par 4 enseignants contractuels privés.

Sur le plan des infrastructures, la commune dispose de modules de classes pour les cours aussi bien pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement secondaire ; mais ces derniers sont en nombre insuffisant. Toutes ces écoles sont inondées à la crue et ont donc des modules en matériaux définitifs à fondation élevée (EPP de Gbodjè), ou ayant des poteaux en béton sous forme de pilotis. Aucune des écoles n'a ni eau ni électricité. Certaines ont des plaques solaires non fonctionnelles. La plupart des charpentes sont envahies par les chauves-souris et les hirondelles qui laissent leurs fientes partout. Plusieurs stratégies sont utilisées pour la gestion du manque d'infrastructures scolaires. Ainsi, le salon du logement du directeur d'Avagbodji sert de salle de classe. Les églises sont aussi utilisées comme des salles de classe. C'est le cas de l'EPP de Gbodjè qui dispose d'un module de trois classes en matériaux définitifs tandis que les trois autres classes sont respectivement abritées par une chapelle en matériau traditionnel de *l'église catholique* ; un vieux bâtiment en dur de *l'Eglise Chriskie Primitive* et enfin un autre bâtiment en bambou de *l'Eglise Chriskie Primitive Réformée*. « La tenue des classes dans ces églises est la preuve de notre collaboration et de la bonne entente entre l'Association des Parents d'Elèves de Gbodjè et les enseignants », rapporte un interlocuteur.

En dehors des écoles primaires publiques, le CEG d'Avagbodji a été créé en 2002 et installé sur le même site que le siège de l'Arrondissement. Il dispose de deux classes de 6^{ème}, deux 5^{ème} dont l'une est volante, deux 4^{ème} et une seule 3^{ème} qui présentera sa deuxième promotion d'élèves au BEPC cette rentrée 2006-2007. Du point de vue des infrastructures, le CEG dispose d'un module de trois classes et le bureau du directeur. L'insuffisance de salles de cours l'amène à utiliser trois salles de l'école primaire publique d'Avagbodji. « Ce sont les parents d'élèves qui se sont débrouillés pour la construction du module du CEG » (BANKOLE Toussaint A.O.S., directeur du CEG, le 29/11/06). L'offre des services est assurée ici essentiellement par les parents. Le tableau ci-dessous fait le point des infrastructures disponibles dans le secteur de l'éducation avant et après la décentralisation.

Tableau n° 4 /Point des infrastructures scolaires disponibles (année 2006-2007)

Arrondissement	Ecoles et collèges	Nombre de classes	
		Avant la décentralisation	Après la décentralisation
Houédomey	EPP/Houédomey1 I	2 modules de 6classes 1Logement directeur 1direction/Houédomey1/A projet BEN/PNUD (1996)	
		1module de 3 classes 1direction à Houédomey1B	1module de 3 classes 1 direction 1magasin à Houédomey1B par BID à travers le MEPS (2005)
	EPP/Houédomey2	2modules de 6 classes 1logement 1direction à Houédomey2/A par projet BEN PNUD (1996) 1module de 3 classes 1 direction à Houédomey 2/B	1module de 3classes à Houédomey2/B par PIP (2005).
	EPP/Somayi	1module de 3classes 1logement 1 direction par projet BEN PNUD (1996)	1module de 3classes par PNDCC (2005)

	EPP Agbodjèdo	1module de 3classes 1logement de directeur 1direction par projet BEN/ PNUD (1996) 1module de 3classes en terre de barre	
	CEG des Aguégus	1module de 3collège 1direction 1module de 3classes	1module de classes
Zoungamè	EPP/Donoukpa	1salle de CI empruntée à l'église catholique et réfectionnée par projet BEN/ PNUD (1996) 1module de 3 classes +logement de directeur et une direction par projet BEN PNUD (1996) 1module de 3 classes par PIP (2000)	
	EPP/Zoungamè	1module de 3classes 1logement de directeur 1direction par projet BEN PNUD (1996)	1module de 3 classes par PIP (2003) 1fondation de classes avec apatam par les parents d'élèves et fonds de l'école
	EPP/Houlazounmè	2modules de 3classes chacun 1logement de directeur 1direction, par projet BEN PNUD (1996)	
	EPP/Kindji		1module de 3classes 1direction par la coopération canadienne travers l'ONG CIPCRE-BENIN (2004) 1module de 3classes par PNDCC (2005).
	EPP/Aniviécomè	1module de 3 classes 1logement de directeur + 1direction par le projet BEN PNUD (1996)	1module de trois classes par PIP achevé par la Mairie (2005)
	par projet BEN PNUD (1996)		1bâtiment inachevé à 4 chambres 1salon loué par le fondateur en 2006 pour abriter les 4 classes de la maternelle.
			2modules de classes avec direction en construction (1 en face de EPP/Zoungamè et l'autre coté de l'EPP/Aniviécomè) par la communauté.
Avagbodji	EPP/Avagbodji	2modules de 6 classes à Avagbodji A par le projet BEN/PNUD/ 1996 1module de 3 classes (PIP 2000) + 2classes réalisées par la communauté à Avagbodji B	
	EPP/Bembè1	2modules de 4classes + direction par projet BEN PNUD (1996) 1bâtiment de 2 classes (par la communauté	
	EPP/Bembè 2	1module de 3classes + direction +logement de directeur par le projet BEN le PNUD 1996	1module de 3classes par la mairie (budget communal (2006)
	EPP/Djèkpé	2modules de 5 classes 1logement de directeur et direction	
	EPP/Houinta	2modules de 4classes et 2logements pour directeur et enseignants	1module de 2classes par PIP (2004).
	CEG d'Avagbodji	1module de 3 classes 1module de 3classes	1module de 3classes en construction
	Houédomey et		Badigeonnage de 15 classes et des

	Zoungamè		logements pour directeurs dans 2 écoles à Houédomey et dans une école à Zoungamè dans le fonds "Organe de Relais du Projet Aguégués" (ORPA) en 2004.
--	----------	--	--

Source : enquête Aguégués, mars 2007.

De ce tableau, il ressort que :

- la mairie a hérité de beaucoup d'infrastructures et a contribué à la réalisation d'autres ;
- Il est à remarquer qu'avant et après la décentralisation, les communautés villageoises ont contribué à la réalisation de quelques infrastructures scolaires à travers le système du "**comptons d'abord sur nos propres forces**" ou a mis des églises à contribution pour abriter des salles de classes.

Les associations des parents d'élèves existent au niveau de tous les établissements scolaires. Ce sont des structures d'accompagnement et de gestion des différents problèmes liés à la mobilisation des ressources (les contributions scolaires), à la déscolarisation, au manque d'infrastructures et de personnel enseignant, à la subvention des cantines scolaires. Elles sont impliquées de plusieurs manières dans la gestion des écoles : décaissement des subventions que l'Etat apporte à ces écoles, gestion de ces subventions, rémunération des enseignants communautaires, etc. Selon un directeur d'école, pour le fonctionnement, c'est le bureau APE qui avance des fonds aux écoles et après l'obtention des subventions, l'établissement règle. La mesure portant sur la gratuité de l'école prise par le gouvernement en janvier 2007 met dans embarras les directeurs d'école qui se demandent s'il faut faire cotiser les parents pour payer les salaires des communautaires avant l'arrivée des subventions.

A côté des associations des parents d'élèves, la commune joue le rôle de courtier pour la mobilisation des ressources pour la construction d'infrastructures sur les Fonds PIP (Programme d'investissement public) ou sur les fonds propres du PDC. A ce titre, ils ont pu obtenir la construction d'un module de trois classes à Bembè2 et des latrines pour les CEG d'Avagbodji et de Houédome.

Une des mesures importantes prises au Bénin par le nouveau gouvernement en place est la gratuité de l'enseignement primaire à partir de l'année académique 2006 2007. Cette mesure a supprimé la contribution scolaire que les parents payaient. Or, cette dernière était essentiellement utilisée pour les frais de fonctionnement des établissements et en même temps pour payer les enseignants communautaires. Beaucoup de parents ont pensé automatiquement que l'Etat prendrait en charge toutes les dépenses liées à la scolarité de leurs enfants. Au même moment les directeurs d'école ont commencé par réclamer encore aux parents les frais de bulletin, des fournitures scolaires et de photocopies. Cette situation a suscité la grogne dans le milieu des parents qui trouvent cette attitude contradictoire avec la mesure prise par le gouvernement.

La gratuité de l'enseignement primaire crée des difficultés aux dirigeants des écoles et aux membres du conseil communal. Le plus difficile est de savoir comment assurer le paiement des salaires des agents communautaires non subventionnés par l'Etat ? Est-ce que les parents accepteraient de cotiser pour payer le salaire aux communautaires non subventionnés par l'Etat ?.

Une autre conséquence de cette mesure est que beaucoup d'écoles ont vu leur effectif augmenté de près du tiers surtout dans les classes du CI ; ce qui crée un véritable problème de capacités d'accueil et de gestion pour les chefs d'établissement. Les effectifs dans les classes au cours primaire sont pléthoriques dans les classes de CI et de CP.

En ce qui concerne les logements sociaux, à l'exception de quelques écoles, toutes les autres disposent de logements sociaux pour les directeurs. Mais pour des raisons d'hygiène, de conditions de vie difficiles, la quasi-totalité des enseignants réside à Porto-Novo ou dans d'autres localités. Les directeurs bien que disposant de logements cèdent celui-ci à certains membres du personnel qui éprouvent des difficultés à faire face aux frais de transport de 300FCFA à raison de 150F à l'aller et 150F au retour.

Au niveau de la commune, certaines écoles disposent de cantines scolaires installées par l'Etat ou par le programme alimentaire mondial (PAM). Sur les 15 écoles, 7 disposent de cantines scolaires. Sur les 7 cantines, 2 sont fermées. L'accès à la cantine (vivre PAM ou gouvernemental), pour les écoles qui en disposent, est conditionné par le paiement de 15 ou 25 f cfa par enfant, systématique à l'EPP Bembè2, selon la possibilité des enfants ailleurs. La cantine ici est un enjeu pour le bureau de l'Association des Parents d'Elèves. On donne à chaque membre une certaine quantité de vivres, à chaque dotation trimestrielle. «C'est une cuisine interne, non réglementaire», selon le directeur. La population et les autorités administratives des autres EPP seraient entrain d'écrire pour bénéficier aussi de cette cantine scolaire qui d'après les acteurs influence positivement la scolarisation des enfants.

Depuis l'année dernière, 2005, pour améliorer le taux de la scolarisation des filles, une autre association du nom de GAJES a institué une Association des Mères d'Enfants dont la mission est de travailler à la scolarisation des filles. C'est une Association qui est dotée d'une barque motorisée pour faciliter le transport des enfants et en l'occurrence des filles scolarisées en période de crue, d'une lanterne devant servir à l'étude des scolarisées pendant les nuits et de lampes torches devant permettre aux membres de l'Association de surveiller les filles qui vont courir les garçons les nuits au lieu de s'adonner aux études. Les APE, les AME, les CCS sont autant de structures qui participent à la dynamique des écoles de Houédomey.

Les horaires de travail dans ces conditions sont modulés en fonction de ces difficultés : les cours commencent généralement avec retard 8h 30 ou 9h le matin pour sortir entre 12 et 12h 30mn et pour reprendre le soir à 14 et finir à 16 ou 16h 30mn. Les écoles sont souvent inondées à la crue ; à la décrue les bœufs y divaguent et laissent leurs crottes avec des nuées de mouches. La mairie a construit des latrines qui ne sont pas réceptionnées, donc non fonctionnelles.

Au CEG d'Avagbodji, les frais d'écologie par élève sont de 17.600 f cfa dont 9.000 f cfa pour la contribution scolaire. Un arrêté ministériel a imposé de percevoir strictement 9.000 f cfa chez les élèves. Le directeur est le seul Agent permanent de l'Etat. Le collège a 14 professeurs qui sont des vacataires (contractuels locaux) recrutés avec l'accord du bureau de l'Association des Parents d'Elèves (APE) et payés par le collège. Le niveau de recrutement est BAC+2 payé à 53.000 f cfa et BAC + 3 payé à 58.000 f cfa. Tous les enseignants résident en dehors de la localité, certains à Hozin, à Djigbé, mais le grand nombre à Porto Novo.

L'absence des femmes dans l'offre de services dans ce secteur est visible. Les bureaux des Associations de Parents d'Elèves (APE) sont tous composés d'hommes, en grande partie illettrés et déscolarisés. Cependant, à l'EPP de Bembè1, le renouvellement du bureau APE, auquel nous avons fortuitement assisté le 04/12/06, a vu l'entrée d'une femme élue au poste de conseillère, sur vive protestation d'un participant. «La mentalité des gens ici c'est que la femme ne doit pas s'ingérer dans les affaires des hommes ou de l'école. C'est à cette mentalité que j'ai mis fin hier en insistant pour qu'une femme rentre dans le bureau ; c'est un départ.» (M. KENOUKON Gilbert, directeur EPP Bembè1, le 05/12/06). A

l'EPP de Bembè 2, le bureau APE exclusivement composé des hommes s'est illustré par son attitude vis-à-vis des femmes réunies dans l'association Mihalodo qui travaillait à la scolarisation des enfants. « le bureau APE a cru que les femmes Mihalodo veulent les supplanter. Donc le bureau de cette association de femmes, avec des querelles en permanence, a fini par arrêter ses activités depuis quelques années avant mon arrivée ici il y a deux ans. Je réfléchis à comment les relancer.» (M. AHOASSOU V. Gabriel, directeur EPP Bembè2, le 01/12/06).

Ces écoles sont dotées d'APE dont les membres sont pour la plupart des hommes. Ils prélèvent 10% (5% pour l'APE de chaque école, 5% pour le bureau de la coordination des APE au niveau de la commune) sur les subventions. Pour ce faire, les membres des APE s'arrangent pour fixer la contribution scolaire à 1000 F CFA, somme payée totalement par les parents pour permettre aux membres d'APE de faire face aux charges de fonctionnement des écoles et pour payer les enseignants communautaires.

Somme toute, en matière d'offre des services dans le domaine de l'éducation, le rôle de l'Etat central reste encore important. La commune apporte son appui par la négociation de construction d'infrastructures, la mise à disposition de moyens de transport pour les enseignants. Elle assure aussi la participation communautaire dans les initiatives de construction d'infrastructures. Ces services restent couverts par les agents des services déconcentrés de l'Etat et les projets étatiques. La définition des modalités d'accès aux services par la commune - la capacité de régulation - car le rôle de la commune est avant tout de réguler - mérite d'être renforcée. Les problèmes importants qui se posent dans ce secteur sont :

- Aucune école n'a d'eau ni électricité - les panneaux solaires installés sont défectueux
- Toutes les écoles sont inondées pendant la saison des pluies -Nombre suffisant d'enseignants
- Retard dans les écoles
- La cantine est un facteur de motivation pour la scolarisation mais aussi un enjeu important
- L'absence des femmes dans les organes de gestion et de promotion des cantines solaires
- Coproduction des services publics de l'éducation entre l'Etat, la Commune et les APE
- Les écoles utilisent les églises comme salles de cours
- Usage collectif des cantine scolaires par les écoliers, les enseignants et les membres de l'association de parents d'élèves
- Insuffisance en infrastructures socio-éducatives: certains élèves tiennent leur classe dans les églises comme à Avagbodji.

6.4 Le secteur de la santé

La commune des Aguégus dispose d'un centre de santé communal intégré à une zone sanitaire (celle de Porto-Novo-Sèmè et Aguégus) conformément aux dispositions de la politique de la décentralisation du système de santé en cours au Bénin depuis 2001. Autour du CSC gravitent les formations sanitaires du niveau périphérique le plus bas à savoir les centres de santé des arrondissements (CSA), les unités villageoises de santé (UVS), les dispensaires ou maternités isolés. Du point de vue de la couverture, en dehors du CSC, la commune des Aguégus dispose de deux CSA et d'un dispensaire isolé : le CSA

de Zoungamè, le CSA d'Avagbodji et le dispensaire isolé de Bembè dans l'arrondissement d'Avagbodji.

Le Centre de Santé Communal de Houédomey est situé dans le village de Dogodo entre l'église catholique et l'école primaire des groupes A et B de Houédomey¹. Il fonctionne de façon continue et dispose d'un dispensaire et d'une maternité. C'est un centre de référence à l'échelle de la commune.

Le CSC est dirigé par un médecin-chef. Ce dernier réside à Porto Novo car n'ayant pas de résidence construite dans la commune. Il vient travailler quelques jours de la semaine et retourne à Porto Novo. Il a pour collaborateurs : *au dispensaire* trois (3) infirmiers dont un (1) d'Etat et deux (2) contractuels qui résident tous à Porto-Novo. Parmi les contractuels se trouve un major logé dans l'enceinte du centre mais qui n'y habite réellement qu'à ses tours de garde. Trois aides soignants assistent chacun des infirmiers dans le travail. A *la maternité* deux (2) sages-femmes et une (1) infirmière contractuelle et trois (3) aides soignantes assurent la prestation de services. Le laboratoire est géré par deux (2) techniciens ; deux aides soignantes formés sur place dans le centre interviennent dans la vente à la pharmacie ; à ceux-ci s'ajoutent un (1) comptable, un (1) agent d'hygiène, deux agents d'entretiens, et un (1) documentaliste.

**Tableau n° 1/Statuts de personnel des centres de santé de la commune des Aguégusés
(Année 2006-2007)**

Arrondissement	Houédomey	Zoungamè	Avagbodji	Total
Statuts				
Agents permanents de l'Etat (APE)	0	01	02	03
Agents Contractuels de l'Etat (ACE)	02	00	02	04
Fonds Mesures Sociales (FMS)	20	06	07	32
Financement Communautaires (FC)	03	02	02	07
	25	09	13	47

Source : enquête Aguégusés, mars 2007.

Au regard de ce tableau, il ressort ce qui suit : - sur les 47 (quarante sept) agents, 33(trente trois) sont des contractuels payés sur les fonds dits de « mesures sociales » (dans le cadre du DSRP) soit 70,21% ; - les 3 Agents Permanents soit 6,38% sont des aides soignants formés sur le tas au Centre de Santé Communal en 1994.

Sur le plan de l'équipement, au niveau du dispensaire, il y a une salle d'hospitalisation à 5 lits avec moustiquaire, une pharmacie qui s'ouvre du lundi au dimanche et gérée par l'aide soignante de garde aussi bien à la maternité qu'au dispensaire, un laboratoire, une salle de garde à deux lits qui sert en même temps de dortoir, une salle de consultation avec une table de consultation, un magasin dans lequel sont rangés des lits et autres matériels de santé non usuels et une salle d'attente en dur dont la tuile coule de l'eau pendant la saison des pluies.

En dehors de ces salles de soins, il y a une salle qui sert de bureau du médecin-chef et une autre pour le documentaliste.

La maternité dispose d'une salle de consultation, d'une salle d'accouchement, de deux salles d'hospitalisation dont une (à 4 lits) pour les accouchées et l'autre (à 1 lit) considérée comme salle de garde aussi bien pour l'infirmière de la maternité que pour les sages-femmes et d'une salle bureau pour le comptable du centre. Le centre dispose de deux logements dont un pour le major et un autre pour la sage femme.

Tableau n° 2 Infrastructures sanitaires de la commune des Aguégoués (année 2006-2007)

Infrastructures disponibles	CSC	CSA	UVS	Dispensaires	Maternité	Point de vente	Laboratoire
Arrondissement							
Houédomey	01	00	01	01	01	01	01
Zoungamè	00	01	00	01	01	01	00
Avagbodji	00	01	02	01	01	03	00
Total	01	02	03	03	03	05	01

Source : enquête Aguégoués, mars 2007.

De ce tableau, il ressort que :

- les centres de santé d'arrondissement de Zoungamè et Avagbodji ne disposent pas de laboratoire ;
- sur les trois arrondissements, seul Zoungamè ne dispose pas d'unité villageoise de santé
- On peut supposer ici que le problème de personnel ne se pose pas, mais plutôt le problème de la qualité du personnel. Mais le constat malheureux est que les bâtiments abritant les services sont dans un état de délabrement avancé.

Le problème de logement des agents se pose seulement pour le médecin. L'infirmier responsable du dispensaire et la sage femme responsable de la maternité ont leur logement.

Modalités et enjeux dans la délivrance des services de santé

L'accès au Centre Communal de Santé de Houédomey est subordonné à :

- L'achat d'un carnet à 200FCFA ;
- Examen du personnel soignant : 3000FCFA ;
- L'achat des médicaments prescrits après examen clinique.

Tableau n° 3 Qualification de personnel du centre de santé communal (année 2006-2007)

Arrondissements		Houédomey	Zoungamè	Avagbodji	Total
Agents de santé	Qualifications				
	Médecin	01	00	00	01
	Infirmiers	03	02	02	07
	Sages-femmes	03	01	01	05

	Aides-soignants	07	05	07	20
	Commis en pharmacie	02	01	02	05
	Agents d'hygiène	01	00	00	01
	Laborantin	02	00	00	02
	Total1	20	09	12	41
Personnel d'appui	Agents d'entretien	02	00	01	03
	Comptable	01	00	00	01
	Documentaliste	01	00	00	01
	Conducteur de barque administrative	01	00	00	01
	Total2	05	00	01	06
	Totaux	25	09	13	47

Source : enquête Aguégoués, mars 2007.

Sur les 47 agents qui composent le personnel de santé , 41 agents sont des des différents corps de la santé et 6 agents relèvent de la catégorie de personnel d'appui.

Il y a 1 médecin pour toute la commune et on note une inégale répartition du personnel dans les trois arrondissements.

Les aides-soignants sont les plus nombreux (20) soit un pourcentage de 48,78% du personnel de santé et sont des agents formés sur le tas ; viennent ensuite les infirmiers avec 17,08%.

Il existe au niveau de Houédomé une pratique de formation sur le tas à l'exercice du métier d'aide soignant. Cette formation est assurée par des individus n'exerçant pas dans les formations sanitaires formelles. Cette formation dure deux ans et ensuite les individus formés sont libérés à l'occasion d'une grande fête qui associe tous les natifs résidant dans les Aguégoués ainsi qu'au Nigeria. La plupart des malades recourent à ces acteurs qui constituent le premier recours en cas de maladie. Et c'est quand la situation se complique qu'ils se dirigent vers les centres de santé.

Le dispensaire isolé de Bembè a été créé en 2001. Il est installé dans un bâtiment loué par à 10.000 f cfale mois. Il dispose d'une salle commune d'hospitalisation (4 lits dont un sans matelas et deux avec des matelas déchirés) et d'une salle de consultation ; une petite salle d'accouchement ; un magasin et une salle de garde.

Le rythme de fréquentation du centre selon la crue ou la décrue

Ici la demande des services et la fréquentation du centre sont fonction de la saisonnalité (crue et décrue). Ainsi à **la crue**, entre juin, juillet, août, septembre et octobre, voire première semaine de novembre, les consultations sont très faibles, « on peut avoir à peine trois patients par semaine» selon l'infirmière du centre (Nicole KUMAKO, entretien du 05/12/06). Or, il s'agit de la période de grande infection palustre et des diarrhées. A la **décrue** - entre novembre et janvier qui correspond à la période des semences, «le centre n'est pas vraiment fréquenté parce que les gens n'ont pas d'argent », selon les agents rencontrés au cours des enquêtes.

Entre fin janvier et mi-mai, c'est la période des récoltes des cultures de tomates, piments, gombo, patates, maïs. Les populations ont de l'argent et viennent plus nombreuses aux soins. « Les recettes à cette période peuvent aller de 100 à 150 000 f cfa par mois. Mais jamais à 200.000 f cfa par mois», selon l'infirmière rencontrée dans un centre de santé. Autrement dit, la période de grande sollicitation des services de santé est de 4 mois dans

l'année. Cela suscite bien des interrogations. Comment se soignent les populations en période de soudure qui correspond à la période de fréquence des maladies endémiques ? Quels sont les recours possibles ? Est-ce la période de grand recours au « piqueurs ambulants » ou aux « infirmiers » diplômés du Nigeria ? Tout ceci mérite un plus grand approfondissement afin de mieux moduler l'offre de soins en fonction des périodes de pauvreté monétaire. Doit-on imaginer un système de mutuelles de santé dont les quotités sont payables en période de récolte afin d'assurer un accès continu aux soins même pendant les grandes périodes de soudure ?

Le rôle de la commune par rapport au secteur de la santé

Un représentant du conseil siège dans les comités de gestion des centres de santé. La mairie fait un prélèvement de 400F/accouchement et le centre de santé perçoit 1.500F. Une délégation européenne a offert à Avagbodji 500 000 pour l'achat de médicaments et 250 000 comme contrepartie communautaire pour le forage d'une pompe dans le centre de santé et une ambulance pour l'évacuation des malades. L'accès à cette aide a été négocié par le conseil communal.

Les problèmes liés à l'offre de services

Les problèmes majeurs qui se posent à l'offre des services sont résumés ci-dessous :

- Difficulté d'accès à l'eau potable dans les formations sanitaires
- Manque d'infrastructures : le dispensaire isolé de Bembè 2 est installé dans un bâtiment sous location
- Manque d'électricité
- Manque d'incinérateur
- Mauvais accueil des patients
- Vétusté des locaux et des équipements
- Inexistence de moyen de transport pour référer les malades
- Les services sont co-produits par les acteurs des secteurs formels et informels ; la commune regorge de beaucoup de recours informels de prise en charge des maladies : (12 cabinets de soins non officiels), un accoucheur traditionnel, des guérisseurs et tradi-praticiens, dont l'un est président au plan communal et membre du bureau départemental.
- Les références se font ici par barque motorisée
- Les malades ne viennent au centre de santé que lorsque le cas est grave
- Pas d'ambulance : ce sont les parents qui assurent le transport des patients en cas de référence.
- Existence de beaucoup de recours du secteur informel (formation des agents de santé sur le tas pour deux années de formation avec une cérémonie grandiose à la fin de libération ; il y en a qui sont formés au Nigeria et d'autres qui sont formés dans les Aguégus)
- Existence de marchés parallèles de médicaments favorisée par la proximité du Nigeria et le marché de Porto Novo
- Les aides soignants sont plus présents dans les formations sanitaires que les agents qualifiés
- Beaucoup de patients quittent Houédomè pour aller se faire soigner à Zoungamè
- Le recours généralisé des femmes enceintes aux acteurs de soins informels complique le suivi en CPN et les accouchements

- vétusté du matériel de travail : tables de consultation, lits déformés et branlants, matelas usés, dysfonctionnement de la bouteille de gaz d'oxygène, exigüité des salles de travail, etc. Par exemple, la seule salle qui sert de bureau aux infirmiers est en même temps la salle de soins, ce qui ne garantit pas la confidentialité des soins et traitement des malades.
- manque fréquent d'eau de javel, d'oxygène pour réanimation des nouveaux-nés et de gants (au point où les agents sont obligés d'utiliser les gants en sachets.
- La présence effective au poste de plus de personnel non qualifié que de personnel qualifié
- Rupture fréquente des services du fait du manque de médicaments ou de matériel quelconque de soins.

Les différents problèmes qui se posent dans le domaine de la santé sont complexes car il s'agit des problèmes structurels (instabilité du personnel en poste, divers dysfonctionnements) et financiers (infrastructures et équipements des formations sanitaires). La commune à l'étape actuelle ne dispose pas encore des capacités requises pour faire face à ces problèmes. Certes des efforts de régulation sont faits, mais il reste que le transfert des compétences à la commune dans ce secteur nécessite la disponibilité des ressources pour améliorer la qualité de l'offre des services.

Somme toute, en matière d'offre des services, le rôle de la commune est encore à ses débuts dans les secteurs de l'éducation, de la santé. Ces services restent encore entre les mains des services déconcentrés de l'Etat et des projets étatiques ou extérieurs. La définition des modalités d'accès aux services par la commune - la capacité de régulation -reste encore faible par rapport à beaucoup de services.

6.5. Le secteur eau - hygiène et assainissement

Accès à l'eau potable

L'accès à l'eau potable constitue un problème majeur pour la commune des Aguégus. En milieu lacustre, les populations ont l'habitude de consommer l'eau du fleuve. Dans la commune des Aguégus, les difficultés d'accès à l'eau potable varient selon les arrondissements. Deux arrondissements à savoir Houédomè et Zoungamè ont les mêmes problèmes d'accès à l'eau potable que Avagbodji.

De façon habituelle, les populations de Houédomè et de Zoungamè consommaient l'eau du fleuve Ouémé. Pendant la période de janvier - mai, l'eau du fleuve devient salé et elles sont obligées d'aller jusqu'à Vakon pour s'approvisionner en eau et ce en pirogue/barque. Selon les informations recueillies, le voyage Aguégus-Vakon dure près de quatre heures. Mais depuis 1996, la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau a étendu son réseau d'adduction d'eau courante à ces localités. Ce qui a sensiblement réduit le coût du voyage vers Vakon. Ici l'eau de pompe est utilisée essentiellement comme eau de boisson. Malgré cette présence de pompes dans la localité, certains habitants continuent d'utiliser l'eau du fleuve en prétextant du manque de moyen financier. Parmi les populations abonnées à la SBEE, on constate aujourd'hui que beaucoup n'arrivent pas à honorer leurs engagements et les lignes sont suspendues.

A Avagbodji avant 1990, il n'existe aucune infrastructure d'approvisionnement en eau potable. Les populations de cette localité allaient s'approvisionner à Hozin. En 1990 le projet zone lacustre a fait construire avec l'appui de la GTZ un château d'eau situé dans le village de Houinta qui alimente en eau potable les villages de Houita, Bembè 2 et Djèké où sont construites respectivement deux bornes fontaines gérées par un comité de gestion. Ces dernières sont placées sous l'autorité de la direction générale de l'hydraulique. Mais le

comité de gestion n'a pas su bien gérer les points d'eau et depuis 2002 le réseau est tombé en panne. Entre 2002 - 2003, le château d'adduction d'eau villageoise a été réhabilité sur financement PADEA/GTZ. Un nouveau comité a été mis en place de même qu'un nouveau gérant formé et supervisé par le service départemental de l'hydraulique de l'Ouémé/Plateau. En 2005, une nouvelle panne est survenue sur le château qui est en cours de réparation jusqu'en mars 2007. En 2001, le projet PADEA/GTZ a construit dans les villages de Bembè 1 et Akpadon quatre forages d'eau à pompe manuelle dont respectivement deux pour chaque village.

Les problèmes : l'accès à l'eau potable est assuré par deux structures différentes à savoir la SBEE actuellement appelée Société Nationale des eaux du Bénin (SONEB) et la direction de l'hydraulique. En effet la SONEB n'admet pas que la direction de l'hydraulique construise des forages là où elle a déjà mis ses installations comme dans les arrondissements de Houédomey et Zoungamè. Les populations de ces localités réclament des forages manuels pour échapper aux factures exorbitantes de la SONEB. Mais la contradiction institutionnelle entre la SONEB et la Direction de l'hydraulique ne facilite pas la mise en œuvre de solutions intermédiaires au profit des populations à faibles revenus dans les localités (dites uraines) décrétées zones d'intervention de la SONEB.

Tableau n°7 : situation de l'eau- hygiène et assainissement (année 2006-2007)

Arrondissement Secte	Houédomey	Zoungamè	Avagbodji	Total	Observation
Eau	Pompes fonctionnelles (Soneb) 1forage à (Agbodjèdo)	Pompes (Soneb)	5forages 1Adduction d'Eau Villageoise (AEV)	90 pompes fonctionnelles pour toute la commune	
Latrines publiques (hormis celles des EPP et collèges)	06	08 dont 02 avant la décentralisation	09	23	23 sur 90 prévues par le Plan du Développement Communal
Latines publiques des écoles et collèges	06	05	06	17	
Assainissement	-Délocalisation partielle des boeufs sensibilisation du prêtre de l'église catholique et de la mairie -Sensibilisation pour sarclage et balayage par le prêtre catholique -Présence de quelques boeufs en divagation -Manque d'assainissement (herbes et ordures)	Résistance à la délocalisation des boeufs	- Projet pilote de lutte contre le paludisme (Akpadon, et Bembè1) par CAEB et SPF -divagation des boeufs		

Source : enquête Aguégoués, mars 2007.

NB : **ONG CAEB** : Centre des Activités Educatives du Bénin
SPF : Secours Populaire Français

La mairie a négocié et a obtenu 15 forages pour Houédomé et Zoungamè mais ne peut pas les installer à cause du refus de la SONEB. Face à ce refus, la mairie a entrepris une autre démarche à l'endroit de la SONEB en lui demandant d'installer des bornes fontaines afin de vendre l'eau moins chère aux populations. Cette démarche est restée encore sans suite puisque la SONEB préfère avoir des abonnés réguliers. En ce qui concerne les pannes fréquentes des châteaux d'eau à Avagbodji, la mairie joue le rôle d'intermédiaire auprès de la direction départementale de l'hydraulique pour que ces derniers soient réparés. Ici, les populations préfèrent avoir des forages manuels plutôt que les châteaux d'eau mais les agents de l'hydraulique estiment que le château d'eau est meilleur par rapport au forage, car il faut simplement faire des extensions pour amener l'eau de ce château dans des endroits qui étaient éloignées des premières bornes fontaines. Le problème central qui se pose ici est celui du coût de l'eau. La mairie est encore impuissante parce que dans le cadre du transfert de compétences, elle n'a pas encore obtenu l'autorité nécessaire sur les points d'eau et cette compétence est déléguée aux services départementaux de l'hydraulique.

Cependant, la difficulté qui reste encore partagée entre tous les villages des Aguégoués est relative à l'eau. L'eau du fleuve ou de la lagune est encore utilisée au sein des ménages. Les populations en font usage pour la préparation des repas, pour les toilettes, le bain, la vaisselle et la lessive. Les observations montrent que c'est en même temps dans ce fleuve et dans cette même lagune qu'elles déposent les ordures ménagères liquides et solides.

Un autre problème d'assainissement qui se pose au niveau des Aguégoués est la présence de bœufs dans les villages. Les bœufs sont parqués sur des espaces qui sont très proches des habitations. Cette promiscuité entre les hommes et les bêtes entraînent la prolifération des mouches et la présence des bouses un peu partout dans les villages. L'arrondissement le plus exposé à ce phénomène est celui de Houédomey le chef lieu de la commune.

Dans une perspective d'assainissement, le conseil communal dès sa prise de service à œuvrer à la délocalisation des bœufs pour éviter les maladies endémiques. De même, le prêtre de l'église catholique a aussi sensibilisé les fidèles qui à leur tour ont informé le reste de la population sur l'hygiène et l'assainissement de leur milieu. Des changements ont été notés à Houédomey qui présente un aspect plus ou moins sain. Cependant, excepté la délocalisation de certains parcs à bœufs de Houédomey vers Avagbodji, des efforts restent à faire à tous les autres niveaux. Dans ce sens, la mairie a en projet de construire en mars 2007 des enclos à l'arrière des villages pour parquer les bœufs.

Les latrines existent au niveau de la commune mais elles ne sont pas suffisantes. Dans le PDC, il a été prévu la construction de 90 latrines publiques. En mars 2007, il existe en dehors des latrines des EPP, des CEG et des centres de santé, 23 latrines publiques réparties comme suit : 8 à Zoungamè, 6 à Houédomé et 9 à Avagbodji. Les latrines sont peu fréquentées, mal entretenues, remplies à certains endroits. (la latrine de Djèké fait exception par sa propreté générale, du fait de l'organisation par le délégué de sa bonne tenue. L'accès est pourtant gratuit). Ailleurs, la gestion de ces dernières est confiée aux délégués ou aux chefs quartiers. Les populations doivent payer avant d'y avoir accès. Cette

mesure de participation financière n'a pas reçu l'adhésion des populations. Ce qui fait que les pratiques habituelles de défécation dans les herbes, dans le fleuve ou le lac continuent.

En ce qui concerne l'hygiène et l'assainissement, on note des ordures ménagères qui jonchent les alentours des agglomérations dans les villages surtout pendant de décrue. Des activités de sensibilisation sont envisagées par la mairie à ce sujet.

Un autre problème d'assainissement qui est remarqué au niveau de la commune est la vétusté des bâtiments abritant des services (salles de classes, bâtiments abritant les services de santé et autres secteurs). Le constat fait sur la plupart de ces infrastructures est la présence des chauves-souris qui polluent leurs charpentes par leurs fientes.

Dans tous les cas, les élus locaux ne veulent même pas envisager un lotissement dans leur commune. C'est ce qui ressort des propos d'un chef d'Arrondissement : «le lotissement à Avagbodji n'est pas chose envisageable car cela ferait trop de casse. Cela n'est pas possible». (HOUSSA Marcelin, CA d'Avagbodji, entretien du 20/12/06).

6.6 Agriculture, élevage et pêche - Accès aux crédits

Le maraîchage domine dans les arrondissements de Zoungamè et Houédomè, tandis qu'à Avagbodji, c'est l'agriculture sur plateau. L'élevage des bovins est développé et pose de véritables problèmes d'insalubrité.

Dans le domaine de la pêche, on note des formes de sous-traitance entre pêcheurs nantis et pêcheurs démunis. Elle se traduit par la location d'engins de pêche aux démunis qui partagent leurs prises par la suite avec les propriétaires : une part pour le propriétaire de l'engin et une part pour celui qui a pêché.

Dans ces différents secteurs d'activité, la grande demande de service public porte sur l'accès aux crédits de type micro-finance, quasi-inexistants dans le milieu. ***Mais la commune des Aguégus de par certaines expériences passées est considérée comme une zone à risque pour la micro-finance.*** En effet, dans les années 1990, un projet du PNUD-FENU avait mis en place une première tranche de 150 millions de francs de crédit sur un total de 500 millions prévus. Cette première tranche devrait servir à créer un embryon de Caisse locale de crédit agricole mutuel (CLCAM). Mais les crédits octroyés n'ont pas été remboursés et pour les quelques rares qui ont remboursé, l'instance de gestion de la caisse les a en grande partie détournés. Depuis la commune est évitée par toutes les initiatives de micro-crédit qui pourtant pullulent dans le pays. Le conseil communal est confronté au quotidien à cette demande des populations mais n'arrive pas à donner suffisamment de gages de sécurité pour convaincre les investisseurs potentiels.

Seuls quelques rares groupes organisés ont accès à des crédits limités. C'est le cas des 6 groupements villageois de pêcheurs de ZOUNGAME (SOHECOME, KINTOCOME, WOUNDECOME, KINDJI, ANIVIECOME et DJIGBECOME) de DONOUKPA et TRANCOME. Ces groupements bénéficient des crédits par le biais de l'UCP (Union Communale des Producteurs) et auprès du PADME (Programme de développement des moyennes entreprises) et de la Banque Régionale de Solidarité (BRS) (où 3 personnes de ZOUNGAME viennent d'avoir chacun plus 12.000.000 de Francs CFA pour leur Acadja).

6.7 Secteur de la sécurité

Le secteur de la sécurité est assuré par la brigade de la gendarmerie - un service déconcentré de l'Etat et les Zangbéto qui entrent dans la catégorie des services invisibles. La brigade des Aguégus est composée de 6 éléments dont 2 sous-officiers supérieurs que

sont le Commandant de Brigade et son adjoint et quatre gendarmes. Ces derniers assurent la sécurité des personnes et des biens. C'est une brigade qui intervient dans le maintien de l'ordre dans la commune : infractions, conflits, recouvrement des taxes avec la mairie. En dehors de cela, les forces de sécurité aide la mairie à faire écouler des tickets ou taxes forfaitaires qu'elle délivre aux trafiquants indécents qui échappent au contrôle des collecteurs de taxes. En guise de compensation aux efforts de la Brigade, la Mairie réserve chaque année dans ses lignes budgétaires quelques pourcentages à la Brigade. Toutefois, ni la mairie, ni la brigade de gendarmerie n'a voulu communiqué le montant de cette contribution communale.

A côté de la brigade territoriale, il existe des Zangbéto qui sont des gardiens de nuit et qui assurent la sécurité des biens et des personnes. Il s'agit d'une institution séculaire dans le milieu et qui remonte au royaume de Porto-Novo. Les Zangbéto (gens de la nuit) montent leur brigade la nuit et « patrouillent » pour empêcher aux voleurs d'opérer.

6.8 La fiscalité

Une autre problématique est celle liée à la fiscalité. La décentralisation a introduit une nouvelle forme de fiscalisation dans le milieu. En effet, dans le souci de disposer des ressources nécessaires à son fonctionnement en tant qu'administration, mais aussi pour faire des réalisations au moins en terme de légitimation de l'action communale, le conseil communal des Aguégus a mené des négociations avec les différentes catégories socioprofessionnelles qui produisent des matières taxables, afin d'arrêter les niveaux de taxes acceptables. Cette négociation avec les acteurs contribuables constitue une innovation dans le milieu et elle a permis d'obtenir des résultats meilleurs à la pratique du top-down antérieur. Cette stratégie a permis non seulement de légitimer les taxes antérieures mais aussi d'en introduire de nouvelles. Par ailleurs, le conseil communal a su jouer sur le dispositif juridique relatif à la fiscalité locale en réussissant à taxer le trafic illicite de produits divers de contrebande en libellant les taxes sous forme de droits de passage (légal) sur les moyens de transport. Cela permet ainsi de taxer les contenants et non les contenus des pirogues et barques motorisées. ***De fait, la commune des Aguégus s'est retirée dans une « position administrativiste » et légaliste à l'égard de ce trafic illicite de produits surtout pétroliers en provenance du Nigeria. La mairie taxe les moyens de transport et non pas les produits transportés dont la répression relève des services de la douane. Ce « gentleman agreement » entre le conseil communal et les trafiquants, qui sont en partie des administrés de la commune, facilite à la fois la tâche de perception des taxes pour le conseil communal et le travail pour les trafiquants.***

En parcourant la nomenclature de ces taxes, nous avons :

- Droit de passage sur les barques : 500 F pour barque de 20 Bidons, 1000 F pour barque de 50 bidons, 2500 F pour barque de plus de 50 bidons. Ces barques sont essentiellement utilisées par les trafiquants des produits pétroliers en provenance du Nigeria.
- Taxe de passage à 100 F pour les petites pirogues à chargement léger.
- Taxe sur immatriculation des barques : 1000 F et 500 F en fonction du volume.
- Taxe annuelle sur barque : 1000 F, 500 F CFA sur une centaine de barques par jour
- Taxes sur acadja 1500 F CFA/ha : Lagune de Porto-Novo = 200 F
- Lac Nokoué = 150 F

- Taxe sur l'extraction du sable fluvial instituée en 2006: 500 F par chargement
- Taxe sur manifestation/cérémonie 5000 F : 26 tickets en 2006
- Taxe sur abattage : bovin 1000 F, cabris 500 F
- Timbre de légalisation : 300 F par pièce. (taxe sur jugement supplétif est supprimé depuis la décision d'établissement du jugement supplétif au tribunal de première instance de Porto-Novo).
- Taxe sur accouchement à la maternité perçue par la mairie : 400 F.

Les taxes qui sont contestées par la population sont : la taxe d'immatriculation des barques et la taxe sur l'exploitation du sable fluvial (considéré comme bien commun accessible à tous à tout moment sans restriction). Pour la perception de ces différentes taxes surtout celles de passage et d'immatriculation des barques, le Conseil communal a recruté comme collecteurs d'anciens trafiquants de produits pétroliers qui maîtrisent bien le secteur et les itinéraires. Avec leur collaboration, il a su installer des postes de contrôle sur les différents itinéraires. Et pour éviter la fronde politique, il a associé les militants contestataires du parti communiste à son entreprise fiscale (cf. supra).

6.9. Electricité

L'électricité est l'un des services les plus demandés dans les Aguégus, bien qu'il soit l'un des derniers services en date à être offert aux populations. En effet, ce n'est qu'en 2005 que le chef-lieu de la commune a été électrifié dans le cadre d'un projet gouvernemental. Dans les Aguégus, le chef-lieu correspond à un des trois arrondissements qui forment la commune. Par ailleurs, toute la commune des Aguégus s'étend sur une bande de terre d'environ 800 m. Par conséquent, l'électricité dans le chef-lieu est aperçue de plus près par les autres arrondissements qui élèvent des revendications à l'endroit du conseil communal accusé de partialité et de favoritisme. Ainsi, l'expression de la demande de service public peut passer aussi par des canaux de politisation du service. Dans le cas de l'accès à l'électricité, cette politisation se traduit par les multiples critiques formulées à l'endroit du conseil communal, surtout par les ressortissants des arrondissements traversés par les fils de haute tension pour aller dans la localité chef-lieu de la Commune, ou encore par les populations de l'arrondissement qui constitue le réservoir fiscal de la commune. Vu le coût élevé d'une extension du réseau électrique qui est au-delà des capacités du conseil communal et le fait aussi que ce service étant offert par une société sous le contrôle de l'Etat central, le conseil communal se retrouve dans un dilemme. Celui-ci a dû engager des négociations avec la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) pour assurer la couverture intégrale de la commune. Mais, la décision d'extension exige des investissements (plus de 400 millions de francs CFA) qui dépassent les capacités du budget communal, d'où de multiples séances d'explications organisées par les élus locaux, qui craignent aussi les retombées électorales de leur incapacité par rapport à la satisfaction de cette demande.

6.10 La communication

Dans le cadre d'un projet d'extension de la publiphonie mobile en milieu rural, l'Etat, à travers le ministère de la Communication a investi environ 200 millions de francs CFA pour doter les Aguégus d'un réseau de publiphones entre 2000 et 2002. Aujourd'hui, tout cet investissement apparaît comme un perte sèche en ce sens que ces publiphones font partie des services les plus abandonnés. Par exemple, dans l'arrondissement central de Houédomé, toutes les trois cabines téléphoniques installées ont été (étatiques) abandonnées et sont délabrées depuis bientôt quatre ans. C'est le téléphone cellulaire qui est désormais le plus utilisé par la population. Ce secteur est géré par les privés à travers des télé-centres, dont l'exploitation reste peu contrôlée par la commune.

6.11 Le tourisme

Le potentiel touristique constitue une ressource très importante pour les Aguégusés. Mais l'état désordonné et non aménagé de l'embarcadère qui permet d'entrer dans les Aguégusés, le milieu naturel avec ses diverses contraintes, les difficultés et l'insécurité du transport surtout pendant la crue, l'inexistence ou le manque d'entretien d'infrastructures hôtelières et d'hébergement, l'insalubrité du milieu (crottes d'animaux, mouches, ordures ménagères et autres), le manque d'entretien des forêts sacrées, etc. contribuent à dévaluer cette image de site touristique.

On constate que c'est moins du côté des investissements directs dans le secteur touristique que du côté de la qualité des services publics indirects que se pose le problème de la valorisation du potentiel touristique. En effet, l'abandon du site de l'auberge des Aguégusés construite par un opérateur touristique privé serait dû à l'élevage des bœufs et son corollaire en terme de présence de colonies de mouches qui rendent malaisé le séjour des visiteurs.

La commune a entrepris certaines actions, notamment dans le domaine de l'assainissement et de l'hygiène. Des campagnes de sensibilisation ont été conduites par les élus locaux en direction des populations pour les amener à séparer l'élevage des agglomérations. Ici, les élus locaux sont entrés en conflit avec certaines réalités sociologiques de leurs milieux. En effet, dans les perceptions populaires, la menace sociale la plus redoutée est moins la maladie ou les problèmes d'insalubrité, que les pratiques d'envoûtement considérées comme endémiques : envoûtement des prises de poisson par l'accélération de leur putréfaction, envoûtement des acadjas (plans d'eau de pêche individuels), etc.

Contre cette menace sociale rampante, il existe deux principales mesures préventives : a) l'observance du silence et la dissimulation immédiate de ses succès économiques (attitude partagée dans le milieu) qui relèvent là de chaque individu et b) l'haleine des bœufs et les piétinements de leurs pattes qui sont supposés anéantir toutes formes de pratiques d'envoûtement. Or, les attaques d'envoûtement sont dirigées contre les ménages et procèdent par l'enfouissement de sortilèges. L'élevage des bœufs au sein des habitations constitue un antidote puissant dans les représentations populaires contre ces formes d'attaques occultes. Or, le service public le plus important c'est celui qui assure la protection même de l'existence humaine et la préservation de ses succès économiques et sociaux. On comprend alors le désaveu dont le conseil communal est l'objet à propos de l'interdiction de la présence des bœufs dans les agglomérations. Une chanson a même été composée et chantée à l'occasion de la fête de Noël le 24 Décembre 2006 pour stigmatiser la décision du conseil municipal en disant si le conseil communal persiste dans sa mesure, on verra la suite.

Les motifs de l'abandon de la délivrance continue du service public du tourisme restent encore difficiles à résoudre.

Le gouvernement a toutefois consenti certains investissements destinés à promouvoir le tourisme dans les Aguégusés. Il s'agit de la réhabilitation de l'épave d'un navire de guerre anglais, la restauration du temple de Sohôhou, fondateur du royaume à Houédômè, la restauration de la place Goukon. La mise en valeur de la forêt Damezoun et la préservation du Buisson Wandja. Les activités de ces différents projets consistent à mettre en valeur le complexe lacustre des Aguégusés, la mise en place des infrastructures communautaires de base, et le

désenclavement partiel de la commune et une politique d’alphabétisation et formation de la population aux techniques de pêches.

(ODI. I AÏTCHEDJI, Les Echos du jour, 09 février 2004)¹¹ Un fond d’une centaine de millions de francs CFA prévue en 2005 pour relancer le secteur touristique a été utilisé pour faire des études de faisabilité au lieu de procéder à un investissement direct. Cette question constitue un enjeu en discussion entre les élus locaux et les autorités ministérielles en charge de ce secteur. Il s’agit là encore d’une preuve de la discordance entre manque de personnel et de ressource et la problématique des programmes de développement communaux (PDC) souvent sur-dimensionnés et essentiellement dépendants de ressources publiques étatiques ou de la coopération décentralisée (ex. PDC des Aguégusés 2004-2008 : 33 projets et 7 programmes de développement en 5 ans sans ressources propres)..

6.12 Le sable fluvial : offre et demande de services - un secteur en structuration

Selon les informations recueillies, l’histoire de l’exploitation du sable fluvial dans les Aguégusés remonte au 18^{ème} siècle. A l’origine, l’usage du sable relevait d’une stratégie autochtone d’assainissement du cadre de vie des habitants en milieu lacustre. Le sable fluvial permet d’aménager des espaces pour habitation et pour le remblai des chemins de passage pour faciliter la mobilité des individus entre les différentes concessions. L’expression de la demande du sable fluvial au départ était donc individuelle ou collective mais la délivrance des services était presque toujours communautaire à travers des pratiques d’entraide et de coopération sociale.

Les années 1940 et 1950 ont été marquées par l’introduction des techniques de construction des maisons en matériaux définitifs dans les Aguégusés. L’ancien chef village de SOMAHI fut le premier à avoir construit un immeuble en matériaux définitifs dans les Aguégusés. C’est au cours de cette construction que la demande de sable fluvial a commencé par prendre un caractère commercial. Cette innovation architecturale allait donner une impulsion à l’exploitation du sable fluvial et provoquer une demande locale, certes encore timide, de cette ressource.

Les ressortissants des Aguégusés qui ont immigré au Nigeria et qui ont travaillé comme ouvriers dans les carrières de sable fluvial ont appris les techniques liées à cette activité et les ont introduites dans le milieu.

Aussi avec l’arrivée des projets d’Etat (projets PIP entre les années 1992 et 1998 dans les Aguégusés pour la construction des infrastructures socio-communautaires (Ecole, centre de santé...), l’exploitation et la commercialisation du sable ont connu une extension et les exploitants du sable fluvial des Aguégusés étaient quelque fois obligés d’aller d’extraire le sable à Hêtin pour les convoier dans la commune des Aguégusés par des barques motorisées. Les difficultés des entrepreneurs liées au transport du sable marin depuis Djassin Tokpa jusqu’aux Aguégusés qui renchérisaient le coût des infrastructures, ont poussé les entrepreneurs à utiliser le sable fluvial au lieu du sable marin sur leurs chantiers. Actuellement, en raison de l’absence des voies d’accès aux sites d’exploitation

¹¹ AÏTCHEDJI I. ODI I. Odi Commune lacustre des Aguégusés : 132.758.000 pour développer le site touristique, les Echos du jour N° 1831 du Lundi 09 Février 2004.

du sable fluvial, ainsi que de l'extension de cette activité jusqu'à la lagune de Porto-Novo, on assiste désormais à une certaine division du travail à l'embarcadère de Djassin Tokpa : les ressortissants des Aguégus devenus de grands exploitants de sable sont considérés comme des manœuvres et ceux de Djassin les acheteurs et revendeurs du sable fluvial. L'expertise en extraction de sable fluvial revient aux ressortissants des Aguégus à cause de leur origine lacustre : ils savent bien nager et utiliser les pirogues. Ce sont pour la plupart d'anciens exodants revenus du Nigeria du fait de la rareté des ressources halieutiques, elle-même due en partie à l'ensablement des plans d'eau par le sable fluvial. Ainsi, l'exploitation du sable fluvial apparaît comme une sorte d'activité off-farm qui permet à ses acteurs d'avoir des revenus complémentaires.

Une situation de conflit administratif entre la commune des Aguégus et le village de Louo à propos de la délimitation des plans d'eau a entraîné une déviation du trafic fluvial et lagunaire vers l'embarcadère de Djassin qui est ainsi devenu le principal point d'accès à la ville de Porto-Novo. Le nouvel itinéraire ainsi découvert par les populations lacustres vers Porto Novo renferme beaucoup de sites favorables à l'extraction du sable fluvial. Ainsi de l'extraction dans le fleuve Ouémé, l'activité d'extraction est passée sur la lagune de Porto Novo avec des sites d'entreposage et de commercialisation dans l'embarcadère de Djassin.

6.12.1 La chaîne d'exploitation du sable fluvial.

La chaîne d'exploitation du sable fluvial varie d'un milieu à un autre avec ses acteurs, que l'on se situe dans les Aguégus ou à Djassin. L'exploitation du sable fluvial dans les Aguégus comme à Djassin est une activité que tout homme de bras valide peut mener. Les atouts naturels ou prédisposition naturelles dont on a besoin sont la compétence en nage, le souffle pendant les plongées et l'énergie physique pour soulever les seaux de sable du fond de la lagune ou fleuve jusque dans les pirogues.

L'activité d'exploitation du sable fluvial nécessite un apprentissage. L'apprentissage se fait auprès des spécialistes, émigrés de retour du Nigeria.

Les différentes catégories d'acteurs intervenant dans la chaîne d'exploitation du sable fluvial sont les habitants des trois arrondissements (Houèdomè, Zoungamè et Avagbodji) des Aguégus, les exploitants de sable originaires souvent de Porto-Novo, Tokpota, Dangbo, Adjohoun ou encore Abomey et exerçant à Djassin Tokpa. Ils sont pour la plupart des apprentis chauffeurs, des tailleurs des menuisiers, ou encore des patrons de divers métiers qui mènent cette activité de manière secondaire et temporaire.

Dans le système d'exploitation du sable fluvial, les acteurs rencontrés sont des jeunes en général et quelques rares personnes âgées. Nos observations et nos entretiens nous ont permis de constater que la majorité des exploitants sont de la tranche d'âge comprise entre 22 ans à 40 ans, et sont essentiellement des pêcheurs rentrés du Nigéria.

- Les femmes mariées d'un certain âge (45 au plus) sont très présentes dans le système d'exploitation. Elles sont choisies en fonction de leur affinité avec les exploitants du sable. C'est elles qui prennent en charge le déchargement du sable de la barque (qui dure à peu près 1 h à 1h 30mn) depuis la berge jusqu'à l'emplacement exigé par le demandeur.
- Les demandeurs sont d'une catégorie jugée relativement aisée construisant des maisons en matériaux définitifs. Ces acteurs sont généralement les résidents du milieu et ceux des Aguégus résidents au Nigéria ou à l'extérieur du Bénin, mais ayant connu une certaine réussite sociale.

On peut classer les différents acteurs en fonction de leur rôle dans la chaîne d'exploitation du sable fluviale en :

- Extracteurs

ce sont des ressortissants des Aguégus recrutés par les « Djassintos » (habitants de Djassin) pour extraire du sable en contrepartie d'un gain journalier. On leur fournit la pirogue et les accessoires (corde + seau + perche) et lorsqu'ils reviennent avec le sable, la cargaison est vendue à 5 000 F. L'extracteur perçoit 2 000 F. Les exploitants stockent et revendent le sable aux nombreux camions qui viennent pour l'occasion.

- déchargeurs-chargeurs

Il s'agit d'acteurs assez sollicités mais faiblement payés. Leur rétribution varie en fonction du volume de sable à décharger, de la proximité ou de l'éloignement du lieu de stockage par rapport à la berge. Généralement le tarif de déchargement varie entre 300 F et 500 F. A ceux-là s'ajoutent les chargeurs de camions. Ceux-là sont rémunérés en fonction du volume du camion-benne qui se mesure en fonction du nombre de roues (6 roues ou de 10 roues dont les prix de chargement varie entre 1 000 F et 2 500 F).

6.12.2 Le processus d'extraction

Les extracteurs utilisent une diversité de matériaux pour pouvoir mener l'activité d'extraction du sable : une barque, une corde, un seau ou un panier. On utilise le panier ou le seau le plus souvent soutenu par une corde pour permettre à l'accompagnateur du plongeur de tirer du fond du fleuve le panier ou le seau rempli de sable et le remonter en surface.

Enfin, nous avons la pelle qui est un instrument de travail en fer soutenu par un bois. Elle sert à prélever le sable fluvial.

Le dispositif sur site d'extraction de sable comprend en des instruments cités ci-dessus: une barque (personnelle ou obtenue en location), une perche désignée le plus souvent par le terme de "chercheur" par les exploitants du sable. Elle se présente le plus souvent sous forme de bois de construction (le bois de teck par exemple). Elle a une double fonction : elle sert à conduire la barque et à identifier les sites d'exploitation du sable et à faire la différence entre les diverses qualités du sable (sable fin, sable à grain de riz ou sable de remblai).

Ensuite, une échelle (fixée au fond du fleuve, servant au plongeur à faire l'aller-retour entre la profondeur et la surface du fleuve) . La plupart des échelles que les exploitants utilisent sont fabriquées en bois. Elles permettent au plongeur de quitter la profondeur de l'eau et de venir en surface. Par ailleurs, la barque est souvent immobilisée par trois ou quatre bois enfoncés dans le fleuve ou la lagune et qui servent de support pendant l'extraction. Tous ces instruments peuvent faire l'objet de location créant un petit secteur d'activités d'appoint pour faciliter la continuité du service d'exploitation du sable. Dans les Aguégus et compte tenu de la profondeur du fleuve Ouémé, le travail se fait le plus souvent en équipe constituée de deux (02) personnes.

Par contre à Djassin et plus précisément dans la lagune de Porto-Novo, cette activité d'exploitation se fait de façon plus individuelle que collective. L'observation faite à ce sujet montre que le niveau d'eau de la lagune est en baisse d'année en année et cela facilite beaucoup le travail individuel.

Dans tous les cas, l'exploitation du sable fluvial est une activité saisonnière qui se pratique en période de décrue. Tous les instruments utilisés peuvent faire l'objet de transactions diverses en terme de prêt et de location :

Barque de 10 à 47 planches \Rightarrow = 1000 F à 3000 F
 Corde : 300 F
 Seau :500 F, etc.

Les différentes qualités du sable et leur spécificité

Selon les informations recueillies, il existe cinq (05) catégories de sable dans les Aguégus.

- k[□] sharp : pour faire des briques
- k[□] mimlin : pour faire le crépissage
- k[□] tchitchra : Pour le cimentage
- k[□] grain de riz : Pour faire la dalle
- k[□] de remblai.

Toutes les qualités de sable se retrouvent à Houédomé, l'arrondissement qui regorge le plus d'exploitants de sable. Dans l'arrondissement de Zoungamè, on trouve seulement le sable de remblai. Pour ce qui concerne celui d'Avagbodji, il existe toutes les catégories de sable sauf le sable de remblai.

« Si la perche est introduite énergiquement dans le fleuve, elle produit un certain bruit, une certaine tonalité, l'exploitant sait immédiatement qu'à l'endroit précis on peut trouver du sable à caillasses (...) » Y. 35 ans, , 13/03/07.

A Aguégus ou à Djassin, le système d'extraction reste le même. L'accompagnateur reste dans la barque immobilisée près du site d'extraction identifié et s'occupe de l'acheminement du seau ou du panier rempli de sable vers la barque à partir de la corde. Le plongeur généralement nu va au fond du fleuve muni de son panier ou de son seau avec une pelle qui lui permet de remplir ce dernier et de le faire tirer par l'accompagnateur jusqu'à la surface de l'eau pour ensuite verser le contenu dans la barque.

6.12.3 La commercialisation

La demande du sable fluvial dans la commune des Aguégus n'est pas la même qu'à Djassin Tokpa. On remarque habituellement qu'à Djassin Tokpa la demande est forte et rime plus ou moins avec l'offre. Ce qui n'est pas le cas dans les Aguégus où le sable n'est obtenu que sur demande. La demande ici renvoie à une double offre : l'offre commerciale (en cas de construction de logements personnels ou d'infrastructures socio-communautaires et l'offre communautaire en cas d'initiatives collectives ou d'entraide. C'est dire donc qu'à côté de la commercialisation du sable fluvial, il existe encore une demande et une offre qui reste encore en partie communautaire sans visée lucrative, mais de coopération sociale. L'exploitation du sable fluvial reste encore dans les Aguégus largement une activité de proximité et ne connaît pas toute l'organisation et la structuration observées à l'embarcadère de Djassin, où la demande relève du domaine essentiellement commercial.

En ce qui concerne les tarifs par barques du sable, ils varient d'un exploitant à un autre et dépendent de la négociation qui est faite entre l'exploitant du sable et son client. Les informations obtenues sur le terrain sont compilées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 montrant la capacité des barques et leur prix.

<i>Quantité du sable fluvial</i>	<i>Capacité des barques</i>	<i>Prix</i>
K[□] Tchitchra (pour le cimentage)	22 à 45 planches	10.000 F à 20 000 F

Grain de riz (pour la dalle)	22 à 45 planches	9.000 F à 17.000 F
Sable de remblai	22 à 45 planches	7.000 F à 11.000 F
K [□] sharp (pour faire les briques)	22 à 45 planches	12.000 F à 18.000 F
K [□] mimlin (Pour le crépissage)	22 à 45 planches	12.000 F à 20.000 F

Source : données de terrain

6.12.4 Le rôle de la mairie dans l'exploitation du sable fluvial : des tentatives de restructuration

L'exploitation du sable fluvial se fait dans la commune des Aguégoués depuis des décennies. Mais il n'y a pas une organisation au niveau des exploitants eux-mêmes. Déjà à partir de 2000 une tentative d'organisation s'est faite remarquer à Houédomé, l'arrondissement qui regorge du plus grand nombre d'exploitants de sable fluvial. Un comité des exploitants a été constitué et était composé de 5 membres :

Tableau 2 : Les membres du comité d'exploitants du sable

<i>Titre</i>	Nom et prénoms
Président	HOUDEKOUNON Moussa
Vice-Président	TCHOKOT Jean
Trésorier	AZONSOU Djamiou
Organisateur	ZOSSOU Moussiriou
Secrétaire	HOUEKIN Issa

Source : données terrain

Par ailleurs, dans le souci de restructurer le système d'exploitation du sable fluvial, le maire en collaboration avec les autres élus locaux, au cours de leur séance de sensibilisation pour la perception des taxes, ont demandé aux exploitants de mettre en place des comités d'exploitants dans les autres arrondissements (Zoungamè et Avagbodji. C'est pourquoi en 2006 les exploitants de sable fluvial de Zoungamè et Avagbodji ont mis sur pied chacun ce type de structure.

L'objectif de la mairie à travers la structuration de ce secteur est d'assurer une meilleure organisation de l'exploitation en allant vers une réglementation et afin de pouvoir fiscaliser les activités. Cette fiscalisation a commencé avec l'institution d'une taxe dès 2006 de

500F/barque et par voyage perçues auprès des exploitants des Aguégus. Cette mesure a suscité des protestations de la part des exploitants lorsque la mairie a voulu monter cette taxe de 500 F à 1.500 F. Les négociations entre les comités d'exploitants et le conseil communal ont permis de trouver un terrain de compromis pour fixer la taxe à 1000 F et 500 F en fonction du volume des barques. Mais la perception continue de faire l'objet de contestation par quelques exploitants en témoignent les propos d'un d'entre eux : « Je viens de faire l'extraction du sable mais je n'ai pas payé de taxe. D'ailleurs c'est quand tu veux qu'on paye et lorsque tu ne veux pas payer tu continue seulement ton chemin. Ce n'est pas une obligation » TJ, 32 ans, Masculin, 13/03/07

Selon les informations recueillies auprès des exploitants, jusqu'à l'heure actuelle aucune relation avec l'arrondissement de Djassin (qui relève de la municipalité de Porto-Novo) par rapport à l'exploitation du sable fluvial. Il a été mis à l'embarcadère de Djassin un comité de prélèvement de taxes sur chaque changement de camions. Aucune taxe n'est prélevée sur les barques de sable ou chez les commerçants de sable. La Mairie des Aguégus ne prélève aucune taxe sur le sable à Djassin. En conclusion on peut retenir les points suivants

Des sensibilisations sont régulièrement organisées pour la perception de la taxe. La SNV accompagne la communauté des communes de la basse vallée de l'Ouémé (CCBVO) à travers un appui-conseil qui consiste par exemple en l'élaboration d'un montage de projet d'exploitation du sable fluvial et de recherche de partenariat pour le financement de ce projet.

Les espaces d'exploitation ne sont pas délimités. La recherche se fait sur les sites identifiés par les exploitants eux-mêmes et qui les prennent d'assaut en fonction de l'intensité de la demande. Il n'existe aucune réglementation claire, aucun acte de délimitation d'aires d'exploitation précises attribuées à des groupes connus d'exploitants.. Tous les exploitants évoluent dans l'idée selon laquelle les plans d'eau et les carrières de sable dans la commune des Aguégus sont des propriétés collectives et donc n'appartiennent à personne en propre.. D'où le syndrome de la « tragédie du commun » à la Hardin qui contrarie les tentatives de régulation communale et la volonté de fiscalisation de cette activité. Donc tout individu ayant des prédispositions naturelles pour faire face à cette activité, aurait la liberté de la faire. Chez les exploitants de Djassin, Louo, Adjinan, Tokpa, on assiste même à un partage tacite des plans d'eau existants avec les carrières de sable y afférentes. Ces tentatives d'auto-régulation sont faites à l'exclusion des pouvoirs publics communaux. Tout ceci fait du secteur du sable fluvial un véritable enjeu économique et une arène conflictuelle potentielle entre le conseil communal et les divers usagers, mais aussi entre les usagers eux-mêmes. Déjà, l'on accuse les habitants des Aguégus d'occuper en majorité les plans d'eau pour l'exploitation des acadjas, qui sous-entend la possibilité d'accès privilégié aux carrières de sables fluvial et lagunaire.

« Les gens des Aguégus occupent les 5/6 de l'ensemble des plans d'eau avec environ 1.000 acadjas et par conséquent peuvent exploiter du sable partout ». DP, 1^{er} Adjoint au Maire..

6.12.5 Le courtage dans l'exploitation du sable fluvial

Le courtier est l'intermédiaire entre l'acheteur de sable et le vendeur de sable. Le phénomène de courtage se passe selon les sites d'exploitation (Aguégoués ou Djassin).

Dans les Aguégoués, les courtiers sont les ressortissants du milieu. Il s'agit des hommes qui vivent sur place dans les Aguégoués ou qui font des navettes entre le Nigeria et les Aguégoués. Ces derniers jouent le rôle d'intermédiaire entre les ressortissants des Aguégoués résidant au Nigeria voulant construire des maisons en matériaux définitifs dans les Aguégoués et les exploitants du sable. Parfois les courtiers peuvent être les exploitants du sable eux-mêmes. Le phénomène de courtage s'est beaucoup accentué dans les années 1992 - 1998 avec la vogue des projets de constructions d'infrastructures socio-communautaires dans le cadre des programmes d'investissement public. En ce moment les exploitants du sable avec leur barque vont à Hétin pour aller faire l'extraction du sable. Au retour le sable prélevé n'est pas directement vendu aux entrepreneurs mais vendu aux acheteurs locaux à 10 000 F la barque et ces derniers le revendent aux entrepreneurs à 12 000 F.

« En 1996 c'est moi qui achetais du sable fluvial chez les exploitants qui vont à Hétin. Il font au plus un seul voyage et ce seul voyage, moi je le paie à 10.000 F et je le revends aux entrepreneurs qui en ont besoin pour la construction de nos écoles. J'ai fait cela jusqu'à la fin du projet». (H. chef du village de Dogodo, entretien du 16/ 03/ 07).

A Djassin, le phénomène est autre. On pourrait parler ici d'un « réseau de courtiers » et le phénomène est plus complexe. Dans cet ensemble, on peut retrouver les maçons qui négocient avec les propriétaires et qui prennent la charge d'aller s'approvisionner en sable chez les commerçants du sable à Djassin en contrepartie d'une ristourne bien négociée. Par ailleurs, des démarcheurs de camions s'interposent entre acheteurs et vendeurs de sable pour jouer les intermédiaires et prélever leurs commissions sur les transactions.

Les informations recueillies révèlent que les habitants des villages se sollicitent mutuellement dans l'organisation de cette activité. Mais il est toujours un fait qui retient l'attention : ici aussi la chaîne de négociation n'est pas négligeable que l'on se situe au niveau des femmes ramasseuses de sable qu'au niveau des exploitants de sable.

6.12.6 Les femmes et l'exploitation du sable fluvial dans les Aguégoués

L'activité de l'exploitation du sable fluvial est spécialement réservée aux hommes. Dans la chaîne de production, les femmes interviennent dans les activités de déchargement des barques vers les lieux de stockage. Ces dernières sont rémunérées suivant la distance qui sépare la berge du lieu de dépôt de sable, et la quantité de sable à décharger. Les tarifs de déchargement varient entre 1000F et 4000 F selon le volume de sable que peut contenir une barque.

En tout état de cause, rien n'est fixé une fois pour toutes ; tout dépend de la négociation qui est faite entre les différents acteurs en présence.

Ici tout fonctionne en réseau : certaines femmes même sans être constituées en groupe, sont reconnues comme anciennes dans cette activité. Ce sont en réalité ces anciennes qui mènent le jeu. C'est vers elles que les autres femmes des villages environnants désireuses de ramasser par exemple viennent négocier. Ou bien elles opèrent à leur niveau une certaine sélection de la main-d'œuvre nécessaire pour une activité de ramassage

spécifique. Tout ceci est fonction de la nature des relations qui lient les femmes entre elles, qu'elles soient de villages différents ou du même village.

En outre, c'est un travail d'équipe qui est observé. (Les femmes font le déchargement à deux ou à quatre généralement). Le déchargement se fait généralement à l'aide des bidons de 50 litres usagés négociés auprès des trafiquants de produits pétroliers et transversalement découpés de façon à y laisser un creux relativement important.

Les hommes extracteurs de sable jouent aussi leur rôle dans la chaîne. Ils opèrent la sélection des femmes déchargeuses en fonction des affinités. Les exploitants ne sont pas nombreux à Avagbodji où l'activité n'est pas développée par rapport aux autres arrondissements. Du coup des exploitants des autres arrondissements peuvent recevoir des demandes en provenance de Avagbodji.

En conclusion, l'exploitation du sable fluvial constitue un secteur porteur pour la commune des Aguégés. Il existe une forte demande dans ce secteur mais l'offre actuelle ne permet pas d'y faire face. Il s'agit d'une activité saisonnière et alternative pour la population. Il constitue un enjeu économique important pour la commune des Aguégés et pour les autres communes de la basse vallée de l'Ouémé. L'appui de la SNV permet déjà aux membres de CCBVO d'envisager un projet intercommunal qui permettra de mieux organiser ce secteur et d'en faire une source alternative d'approvisionnement en sable de construction pour toutes les populations des communes voisines, notamment avec la mesure de fermeture des carrières de sables marins du fait de la progression vertigineuse de l'érosion côtière.

VII. INTERCOMMUNALITE ET COOPERATION DECENTRALISEE.

7.1 Les actions de délivrance de services publics liés à la Coopération décentralisée

L'ouverture de la commune des Aguégés sur d'autres communes ainsi que la coopération décentralisée sont considérées comme des services fournis par le conseil communal. Celles-ci permettent de profiter des échanges et de mobiliser des ressources pour la commune.

En effet, diverses initiatives intercommunales sont prises dans l'Ouémé et auxquelles la commune des Aguégés est associée. Il s'agit entre autres de la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO), de la Communauté des Communes de la Basse Vallée de l'Ouémé que préside d'ailleurs le maire des Aguégés. Il s'agit là de cadres de structuration potentielle des relations économiques et d'activités de proximité. Ces communes forment un cadre d'interconnaissance culturelle et linguistique qui pourrait faciliter les relations d'ordre administratif qui existent déjà à travers le découpage territorial et la structuration de certains services de l'Etat comme les zones sanitaires (cas de Porto-Novo, Sèmè-Podji et Aguégés). En plus de ces initiatives locales, la Commune des Aguégés a réussi à tisser des relations de coopération décentralisée. Ainsi nous avons noté :

- la coopération de la commune lacustre des Aguégés avec le Secours populaire français (SPF) par l'intermédiaire de la mairie de Brest. Cette coopération a permis de réaliser la Ferme Agro-Pastorale et Piscicole Intégrée (FAPPI) des Aguégés mais qui n'est plus fonctionnelle. Ensuite, il y a eu une bourse de voyage en France pour 20 enfants des Aguégés avec 03 adultes accompagnateurs.
- La collaboration avec la SNV (Association Néerlandaise de développement) qui suit toujours son cours.

- L'appui d'une ONG bénino-française d'obédience religieuse (?) qui finance le Centre de santé d'Avagbodji (don d'ambulance, financement des coopératives de pêcheurs.)
- Le partenariat avec l'Ambassade de France en cours de négociation.
- un partenariat avec l'université de Toulouse dans le cadre de l'appui technique à la rédaction des projets de territoire.
- Un partenariat avec la région du Grand Lyon en France pour le projet intercommunal de développement du tourisme qui concerne les 09 communes de l'Ouémé.

La Coopération décentralisée concerne aussi les relations avec diverses ONGs qui interviennent dans les secteurs les plus divers de délivrance de services publics. A cet égard, les Aguégus ne sont pas différents de nombre de communes au Bénin, où les fonctions de l'Etat déconcentré et des nouvelles collectivités en matière de délivrance de services publics sont délégués par négociation ou courtage en développement à des « partenaires » extérieurs, d'où la reproduction à l'échelle locale du fonctionnement global de l'Etat : la quête de la rente extérieure pour assurer le développement local.

Parmi ces ONGs, nous pouvons distinguer deux principales catégories :

Les **ONG internationales/étrangères** qui fonctionnent comme des « bailleurs » de fonds à l'endroit d'**ONGs nationales ou locales** qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les ONGs opérant à l'international pour la mobilisation de l'aide et les populations locales.

Parmi les ONGs internationales ou étrangères, on peut citer :

- **CARE INTERNATIONAL** intervient dans la lutte contre le trafic des enfants
- **GENEVA INTERNATIONAL** octroie des crédits aux femmes à travers ADIL
- **ONG ARCADES** (Association des Retraités pour la Coopération et l'Aide au Développement). Cette ONG intervient dans l'éducation et la santé.

Parmi les ONGs nationales et locales, nous avons :

- **CIPCRE** intervient au niveau des infrastructures et dans la recherche sur les plantes naturelles. Il accompagne les femmes qui font la culture du Thallium.
- **IDEPECHE** prend en compte les femmes mareyeuses et fumeuses de poissons. Il a installé des foyers de fumage non fonctionnels par arrondissement.
- **ADIL** (Association pour le développement des initiatives locales) intervient dans l'organisation de certains groupements. Il a construit une passerelle dans le village Dogodo sis dans l'arrondissement de Houédomè.
- **ONG GARDIEN** intervient dans l'octroi des micro crédits. Elle a voulu aider les femmes dans le travail des acadjas. Or la priorité pour ces dernières était l'élevage dont la pratique était acquise lors de nombreuses formations.
- **ONG ALAFIA** octroie aussi de micro crédits.
- **GAGES ONG** intervient dans l'éducation et l'épanouissement des femmes.

Les **ONGs ADIL** et **CIPCRE** semblent être selon nos différents interlocuteurs celles qui sont les plus actives dans le milieu. Il ne peut en être autrement puisqu'elles sont celles qui sont en contact direct avec les populations. Mais dans les faits, ces ONGs locales mettent en œuvre dans une sorte de sous-traitance des programmes des ONGs internationales. C'est le cas de ADIL qui en 2005 et 2006 a été le mandataire de CARE International.

A ces ONGs, il faut ajouter d'autres intervenants extérieurs qui agissent cette fois-ci par l'intermédiaire de l'Etat central à travers des projets/programmes de développement qu'ils financent mais dont la mise en œuvre est confiée à des cadres de l'administration publique assistés par des coopérants techniques. C'est le cas de :

- **PADRO** (Projet d'appui au développement rural de l'Ouémé) intervient au niveau de l'agriculture et de la pêche mais également dans l'organisation et le renforcement des groupements. Il accorde des micro-crédits aux acteurs locaux. Il intervient via le PADME (Programme de développement de la moyenne entreprise) dans le domaine du micro crédit.
- **PADPPA** (Programme d'appui au développement des pêches artisanales) intervient dans la pêche artisanale. Son ambition actuelle est le reboisement de la commune lacustre des Aguégusés avec 170 000 plants de palétuviers.
- **PADEAR** (Programme d'appui au développement) Il intervient dans les forages de puits et les infrastructures d'hydraulique rurale en général.

Du fait de la vogue du discours participatif dans le monde du développement, ces projets et programmes recourent à des ONGs nationales ou locales pour mettre en œuvre les activités d'intermédiation sociale. Ainsi, aussi bien le PADEAR, le **PADRO** que le **PADPPA** travaillent tous avec ce type de montage technique et organisationnel.

A en croire certains membres du conseil communal, ces projets gouvernementaux à financement extérieur doivent être considérés comme des "projets de bandits". Selon NN conseiller communal des Aguégusés, il n'y a pas une seule aiguille du **PADPPA** aux Aguégusés car l'adhésion au **PADPA** est d'abord liée à la renonciation aux pratiques de pêche prohibées. Or, une telle lutte ne semble pas être possible aux Aguégusés. D'où l'exclusion des avantages de ce projet.

C'est le **CeCPA (Centre communal de promotion agricole)** qui intervient aux côtés du **PADPA** dans la lutte contre les pratiques de pêche prohibées, dans l'octroi de micro crédits aux femmes, dans l'appui-conseil en gestion l de micro crédits. Cet appui à la bonne gestion a tout de même contribué à une grande indépendance des femmes.

7.2 Dynamiques associatives régionales et intercommunalité

Les dynamiques associatives à l'œuvre dans le basse vallée de l'Ouémé depuis les années 1970 ont été recyclées, réorganisées et adaptées au contexte actuel de la décentralisation, afin d'en faire de nouvelles ressources de négociation avec des partenaires potentiels.

Du fait de l'homogénéité historique et culturelle relative de la vallée de l'Ouémé, il y a eu la création entre 1970 et 1980 d'un mouvement dénommé Jeunesse Etudiante de l'Ouémé (**JEO**), qui n'a pu être officialisé sous la révolution. Mais vers les années 1983-1984, le mouvement fut relancé sous la dénomination "**KPONOU**" qui avait des démembrements sous-préfectoraux dont l'**ADESPLA** (Association de Développement Economique et Social de la Sous-préfecture Lacustre des Aguégusés) créée en 1985.

C'est dans les années 1990 que ces associations se sont officialisées à la faveur de la démocratisation. Mais la politisation accrue de ces organisations a réduit leur efficacité en terme de mobilisation sociale.

- **Kponou** est considérée comme la 1^{ère} Association régionale au Bénin et qui prenait en compte Dangbo, Aguégusé, Adjohoun, Bonou. **Kponou** à travers ses structures sous-préfectorales. Elle s'occupait des problèmes de développement et des besoins prioritaires de chaque sous-préfecture (devenue commune depuis 2003). Le 1^{er} Président de l' **ADESPLA** est le nommé **BODJRENOU** Elysée et le Vice Président Jonas **AKLE**, actuel maire des **Aguégusés**. C'est cette expérience de militantisme associatif que le maire a mis au service de la basse vallée de l'Ouémé pour faciliter les actions intercommunales post-décentralisation.

La loi de la décentralisation permet aux communes dotées de ressources partagées et vivant les mêmes problèmes de se réunir en association intercommunale. C'est dans ces conditions

qu'est née la Communauté des Communes de la Basse Vallée de l'Ouémé (CCBVO) qui regroupe les anciennes sous-préfectures membres de l'association Kponou auxquelles s'est ajoutée la commune de So-Ava.

C'est cette initiative intercommunale que soutient la SNV à travers l'harmonisation des Plans de développement communaux élaborés avec son appui-conseil.

D'où l'élaboration de beaucoup de projets communs de développement intercommunal pour consolider les initiatives de regroupement antérieur. Il y a au total 07 projets communs considérés comme prioritaire dans cette dynamique intercommunale, dont entre autres:

- le projet d'exploitation de sable fluvial (projet phare appuyé par la SNV)
- la gestion des plans d'eau (pêcheries..)
- le projet d'aménagement de la basse vallée
- le projet de promotion agricole, etc.

Il faut dire que tous ces projets sont à un stade embryonnaire et n'ont pas encore connu de mise en œuvre, car comme l'affirme si bien le Maire : « vous ne pouvez pas aller négocier un projet si vous n'avez pas une carte d'identité », c'est-à-dire des documents-projets avec de solides études de faisabilité. Le principal partenaire dans cette dynamique est la SNV.

7.3 Intervention de la SNV au niveau de la commune

L'intervention de la SNV dans la commune des Aguégus remonte au début de la décentralisation au Bénin (2003). Cette intervention entre dans un cadre global d'appui à près d'une quarantaine de communes sur les 77 que compte le Bénin. En effet, il s'agit d'un appui essentiellement institutionnel : accompagnement des communes dans l'élaboration des documents de base (comme les PDC), appui au renforcement des capacités des acteurs à assurer la mobilisation des ressources, la recherche des partenaires, la gestion administrative efficace et efficiente dans le cadre de la mise en œuvre des PDC.

La commune des Aguégus a bénéficié de cet appui institutionnel depuis 2003, avec comme porte d'entrée la facilitation de l'élaboration du plan de développement de la commune. Ce processus d'appui aux comités d'élaboration du PDC a duré près an. La SNV a accompagné le comité d'élaboration du PDC à toutes les étapes. En terme de résultats, le document a été élaboré et vulgarisé dans tous les arrondissements et villages de la commune. Pour la mise en œuvre du PDC, deux activités importantes ont été dégagées : l'appui à l'élaboration du budget communal et à la planification, notamment la séquentialisation du PDC en tranches annuelles d'activités avec des budgets adéquats. La SNV a été très active dans ce processus de la mise en œuvre du PDC.

En matière de renforcement des capacités, des sessions de formation ont été organisées l'endroit des comités d'élaboration et de mise en œuvre du PDC et des responsables des services techniques. Ces formations ont porté sur : l'élaboration et la conduite des différentes étapes du PDC (le plan a été élaboré en 2003 et validé en 2004), le processus de planification du PDC (en tranches annuelle, semestrielle et mensuelle), l'élaboration du budget, du plan de trésorerie des comptes administratifs, le suivi rapproché des services, les techniques de montage d'un Projet de développement (mars-avril 2005), la mobilisation des ressources financières (juillet - septembre 2005), etc.. Par ailleurs, deux sessions de formation ont été aussi organisées à l'intention des secrétaires généraux des communes de la communauté de la basse vallée sur la fonction du secrétaire général et sur les services administratifs entre octobre et novembre 2006.

Du point de vue des bénéficiaires directs (les membres du conseil et les responsables des services techniques), l'élément concret et visible de l'appui de la SNV est la signature de plusieurs contrats pour soutenir des activités d'accompagnement de renforcement des capacités. Les compétences acquises se traduisent dans l'amélioration des capacités de délivrance de services administratifs, comptables, financiers et fiscaux dans la commune des Aguégus. Cette forme d'aide au développement reste immatérielle et peu visible sur le terrain pour la majorité des acteurs (habitants de la commune) qui ne peuvent percevoir les retombées qu'indirectement. Un de ces acquis est l'augmentation des recettes fiscales de la commune des Aguégus et qui permet de faire certains investissements pour renforcer le dispositif de délivrance de services publics comme dans le secteur de l'eau (financement de contrepartie communautaire pour l'obtention de forages) ou encore dans le secteur de l'éducation par l'acquisition d'une barque motorisée pour assurer le transport des enseignants afin que ceux-ci arrivent à l'heure à l'école, etc.

Un exemple concret de projet allant dans ce sens est celui de l'exploitation du sable fluvial. La SNV a aidé à l'élaboration des TDR pour l'étude de faisabilité du projet et participe aux côtés des communes à la recherche des sources de financement. La mise en relation des communes concernées par ce projet et l'ambassade des Pays Bas constitue un des acquis important de cet appui de la SNV. L'autre point d'intervention de la SNV est l'appui à l'Union Communale des Producteurs UCP : diagnostic concerté et analyse organisationnelle afin d'augmenter l'efficacité interne de cette structure.

La SNV soutient aussi les initiatives de valorisation du patrimoine culturel à travers des projets intercommunaux entre Dangbo, Bonou? Adjohoun, So Ava et Aguégus (4 communes sur 5 sont dans le portefeuille SNV).

Mieux les expériences d'appui aux communes en ce qui concerne l'élaboration des PDC par la SNV Bénin sont capitalisées dans un document paru en août 2006 avec le KIT sous le titre de « Démystifier la planification ». L'expérience de collaboration avec la Commune des Aguégus a été présentée comme un « succes story » de la démarche d'appui de la SNV, même si l'on reproche à la SNV d'avoir appuyer l'élaboration de PDC qui ressemblent plus à des catalogues de doléances chiffrées plutôt que des plans réalistes de développement. Par ailleurs, les PDC ont été élaborés par commune comme si chaque commune constituait une entité viable à elle seule sans prendre en compte la dimension de l'intercommunalité, alors que des études antérieures ont été faites dans ce sens à la veille de la décentralisation (comme celle du LARES). Du coup l'intercommunalité apparaît comme une problématique de rattrapage pour la SNV qui tente de corriger les insuffisances des PDC en travaillant à leur harmonisation dans des espaces intercommunaux à travers des projets communs.

7.4 Impact de l'appui SNV

L'appui institutionnel est un appui indirect à l'offre des services publics. Les bénéficiaires directs de cet appui sont essentiellement les membres du conseil communal, des comités d'élaboration et de mise en œuvre du PDC, les chefs services techniques de la commune et des groupes organisés. L'impact de l'appui institutionnel n'est pas directement visible sur les communautés bénéficiaires des services publics. De ce point de vue, on peut dire que cet appui relève de l'invisible. Cependant, on note une certaine performance de la commune, notamment dans la mobilisation des ressources fiscales et extérieures, l'existence d'expertise en matière de planification et d'actualisation du PDC. En effet, l'intervention de la SNV a permis d'avoir des acquis suivants:

- La commune des Aguégus à l'instar des autres communes dispose d'un PDC pour une période de cinq ans. Ce plan a été vulgarisé et son opérationnalisation est en cours.

- La commune des Aguégus dispose d'une administration fonctionnelle malgré la faiblesse de la qualité de ses ressources humaines.
- La commune dispose des outils nécessaires pour la mobilisation des ressources fiscales.
- Les membres du conseil et des comités disposent des outils nécessaires qui ont permis d'améliorer sensiblement le recouvrement de la fiscalité au niveau de la commune.
- La commune dispose des compétences en matière de planification et de déclinaison du PDC en plan trimestriel et mensuel
- La commune des Aguégus dispose de compétences pour actualiser le PDC
- Les membres du conseil ont appris à travailler de concert avec toutes les forces en présence.

7.5 Les problèmes liés à cet appui

Du point de vue des bénéficiaires, la SNV n'est pas classée dans le registre des prestataires extérieurs qui offrent des services visibles. L'appui institutionnel relève du domaine de l'invisible (pour les bénéficiaires que sont les communautés) contrairement à d'autres appuis - construction de latrines, de modules de classes, d'infrastructures de santé qui sont des appuis visibles. L'intervention de la SNV est perçue par les prestataires des services mais pas par les bénéficiaires.

Le faible niveau du personnel actuel de la mairie constitue un facteur réducteur de la capitalisation des acquis de l'appui institutionnel de la SNV.

L'instabilité du personnel technique de la mairie et la volonté des élus de préparer des échéances électorales pourraient être considérées comme des facteurs pouvant avoir des effets pouvant contrarier la continuité des actions engagées par la SNV.

Les attentes les plus exprimées par les populations en terme de demande de services publics ne sont pas celles qui intéressent la SNV dans son intervention. Le micro-crédit, le service le plus demandé ne figure pas sur la liste des domaines prioritaires d'intervention de la SNV. Les élus qui sont les plus visés par les actions de la SNV souhaitent voir se développer les activités touristiques plus que toutes autres activités. Mais la SNV accorde plus d'importance dans son appui-conseil au développement intercommunal à l'exploitation du sable fluvial, qui reste un domaine assez porteur certes mais potentiellement conflictuel.

En conclusion l'appui institutionnel de la SNV intervient dans un contexte où les conditions de fonctionnement minima de la commune ne sont pas réunies.

Certes l'appui institutionnel à l'élaboration, à la vulgarisation du PDC et à l'accompagnement du processus de mise en œuvre de ce PDC constitue une contribution importante au renforcement des capacités de délivrance de services publics de la commune des Aguégus. Mais cet appui intervient sur un terrain peu réceptif en ce sens que les ressources humaines auxquelles il s'adresse souffrent d'insuffisances pour ce qui est du personnel technique ou restent instables (les élus locaux). Le risque est grand que l'appui-conseil apparaisse comme un travail de sisyphé avec un perpétuel recommencement à chaque nouvelle élection communale. « Si l'on sème des graines même de variété améliorée sur un sol pauvre, le résultat escompté sera toujours maigre », s'est exclamé un Conseiller technique de la SNV à propos de l'impact des actions de la SNV dans les Aguégus. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'élargir cet appui à d'autres acteurs ou groupes d'acteurs, à travers des appuis sectoriels aux structures communautaires qui accompagnent l'offre des services comme les comités de gestion des centres de santé, les

associations des parents d'élèves, l'association des barquiers (SODA), les groupements de femmes, etc. et de jouer à l'intermédiation pour faire intervenir des sociétés de micro-finance dans le milieu. La pérennisation des acquis en matière de renforcement des capacités passe par l'appui au recrutement de personnel qualifié pour assurer l'animation de l'administration communale. Cet appui peut consister en un lobbying auprès de l'Etat central pour faciliter le détachement de cadres compétents de l'administration et à leur mise à disposition de la commune des Aguégus. Mais étant donné qu'il s'agit d'un problème général que vivent les communes béninoises dans leur majorité, l'action pourrait être envisagée en partenariat avec d'autres acteurs institutionnels nationaux et non nationaux capables d'aider à infléchir la position des pouvoirs publics béninois à ce sujet.

VIII. Conclusion

Du fait de la configuration géographique des Aguégus et de l'attitude d'évitement trop poussée de ce site par les agents de l'Etat, principaux prestataires des services publics de base, et où les membres du conseil communal eux-mêmes n'arrivent pas à avoir une attitude différente des agents de l'Etat, la situation de la délivrance des services publics reste assez préoccupante malgré les efforts consentis et les avancées enregistrées ces quatre dernières années. Tout ceci oblige les élus locaux privilégier la négociation avec les agents prestataires de services plutôt que l'exercice d'une véritable autorité sur ceux-ci. Les efforts de renforcement des capacités sont contrariés par les insuffisances de la formation de base des différents agents en service dans l'administration communale, d'où le recours à des agents de substitution ou des situations de cumul de fonctions d'élu et d'agent d'exécution. ***Négociation, incapacité de prise de sanction et substitution sont au cœur du processus de délivrance des services publics, d'où un problème de disponibilité, de continuité et de pérennité des services publics de base.*** La décentralisation n'a pas réussi à modifier fondamentalement cet état de choses.

D'une manière générale, la plupart des services de base relèvent de l'Etat et de ses services administratifs déconcentrés. La commune se confine dans la fourniture des services d'appoint.

Les tentatives de structuration et d'assurance de la continuité du service public menées par le Conseil communal portent surtout sur le domaine du commandement dans une perspective de conformation du statut des acteurs concernés avec leurs fonctions : mise à disposition de véhicule et de barque de commandement à la disposition du maire, achats de barques ou de motos pour les chefs d'arrondissement et présidents de commissions communales permanentes, mise à disposition de barques pour les enseignants du CEG des Aguégus, etc. ***A cette étape de la stratégie d'assurance de la présence des prestataires de services publics dans la commune, on a comme l'impression que l'on s'inscrit dans une logique de régimes des privilèges, où les acteurs privilégiés sont prioritaires dans l'accès à un certain nombre de services. L'option principale de la commune a été d'agir sur les conditions-cadre de la délivrance des services de base, à savoir créer les conditions nécessaires pour assurer la présence à temps des prestataires de services dans les lieux de prestation de services sans pouvoir agir sur les acteurs eux-mêmes.***

Ainsi l'administration s'assure de ses moyens de transport : le maire et ses conseillers ont leur barque, de même que le médecin et les forces de l'ordre. Mais le service public du transport est resté dans le domaine exclusif des acteurs privés.

Le positionnement de la commune par rapport à l'offre des services reste encore mitigé. Il existe une contradiction entre l'offre et la demande. **Pourquoi cette faiblesse ?** Par rapport à certains services, la définition des modalités d'accès, la capacité de régulation de la commune restent encore faible. D'où l'adoption d'une attitude d'intermédiation par rapport à certains services assurés par des administrations que le conseil communal ne contrôle pas : eau, électricité (SBEE), coopération décentralisée, etc.

En ce qui concerne la demande, il faut remarquer qu'il existe au niveau de la commune une forte demande dans le domaine des **transports**, de la **santé**, de l'**éducation**, de l'**assainissement**, des **matériaux de construction**, dans le domaine de la **pêche** et de l'**élevage**, de la **communication** et surtout du **micro-crédit**. Cependant, le contrôle de ces domaines par les élus locaux est encore faible. Une tentative de structuration de la demande existe du côté des autorités, comme dans le secteur du sable fluvial, mais elle reste faible. La demande est beaucoup plus structurée du côté du secteur privé et du côté des services déconcentrés de l'Etat, du côté des initiatives locales des groupes d'acteurs sociaux que du côté des élus locaux : transport des élèves à l'école - cabinets privés de soins comme Sainte

Thérèse à Zoungamè ; les initiatives citoyennes comme le ramassage de la jacinthe d'eau ; le rôle de corbillards que jouent les propriétaires de barques motorisées, etc.

Divers secteurs prioritaires dans le processus de la délivrance des services publics par la commune restent encore des enjeux majeurs qui articulent nombre de conflits et de stratégies d'acteurs, notamment: la question du transport, le contrôle des plans d'eau, la promotion des activités touristiques, l'exploitation des carrières de sable fluvial, le foncier rural en période de décrue, le contrôle du transit fluvial de produits pétroliers et autres manufacturés, etc.

Cependant, les innovations introduites en matière de négociation des assiettes fiscales avec les contribuables locaux, la stratégie de perception des taxes associant percepteurs communaux et groupes de pression locaux participent d'une nouvelle culture politique citoyenne au sein de la commune et qui pourrait à terme avoir des effets positifs sur l'amélioration de la délivrance des services publics. Il reste à pérenniser ces innovations en les institutionnalisant au lieu d'en faire de simples règles pragmatiques que ne survivront pas au conseil communal qui a réussi à réaliser ce consensus.

BIBLIOGRAPHIE POUR LA RECHERCHE SUR LES AGUEGUES

- 1- **ZONGO Mahamadou**, Les prélèvements en milieu rural : les contreparties pour l'accès à la terre dans les zones de vieille colonisation et de nouveaux fronts pionniers (Ouest et extrême ouest du Burkina Faso), Mai 2005
- 2- **YAOGO Maurice**, La mobilisation physique et financière dans le cadre du développement local : exemple pris dans les provinces de Bazéga, du Boulgou et de Zoundwéogo (centre sud du Burkina Faso), Septembre 2004
- 3- **RIDDE Valery**, La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso : le point de vue de quelques infirmiers et membres de comité de santé, Avril 2006
- 4- **DIAWARA Mahamadou**, Les prélèvements locaux dans la commune de Boromo : une analyse des perceptions et des pratiques d'acteurs, Octobre 2004
- 5- **NYAMBA André**, L'action test I à Ouahigouya : « la causerie des bâtisseurs de la cité », rapport final, ACE/RECIT / POLE ACTION/ CTN, Mai 2005
- 6- **NAKIEMA Ferdinand, KABORE Aminata, SÖONGA Temeba** "Causerie des bâtisseurs" ACE/ RECIT, Septembre 2004
- 7- **PRODECOM**, A la découverte des Aguégues, 2005, 28p
- 8- **SNV Bénin, UE/PRODECOM, Mairie des Aguégues**, Commune des Aguégues- Plan de développement – Période 2004- 2008, version Validée 11 Décembre 2004
- 9- **LANGLADE Delphine, JACOB Jean- Pierre**, Les investissements des ruraux en milieu urbain : L'exemple des lotissements à Boromo et Siby, Septembre 2004
- 10- **Rachel MEDAH**, Approche sociologique de l'offre et de la demande de soins de santé : L'exemple des injections dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso), Avril 2006
- 11- **SAWADOGO Antoine Raogo, BARBEDETTE Loïc**, L'appropriation des communes et de la décentralisation au Burkina Faso, Note exploratoire, octobre 2001
- 12- **JACOB Jean- Pierre, KIEFFER Julien, ROUAMBA Lydia et HERMA Issouf**, L'Etat n'est le père de personne : Etude longitudinale de la mise en œuvre d'un lotissement dans la commune de Boromo (Province des balé), 1^{ère} partie 2002_ 2005), Octobre 2005
- 13- **DIAWARA Mahamadou**, Partenaires ou Citoyens ?, Les confirmations parafiscales dans la commune de Dédougou(Burkina Faso), Mars 2006
- 14- **di BALME Luigi Arnold**, La grandeur de la cité : Migrations et reproduction dans la commune de la vallée deu Mouhoun (Burkina Faso), Janvier 2006
- 15- **LOKO Gervais**, Rapport sur l'état de la décentralisation au Bénin : Quatre ans de Dynamiques locales, Janvier 2007
- 16- **LALEYE Olade Okounlola Moïse**, la décentralisation et le développement des territoires au Bénin, L'Harmattan, 2003, 334p
- 17- **PETREQUIN Anne Marie et Pierre**, Habitat lacustre du Bénin : Une approche ethnoarchéologique, Paris, Edition Recherche sur les civilisations, « Mémoire » N° 39 ; 1984, 218p
- 18- **BOURGEOIGNIE Georges E.**, les hommes de l'eau : ethnoécologie du Dahomey lacustre, Paris, Editions universitaires, 1972, 389p
- 19- **ACE/ RECIT/ Laboratoire Citoyennetés**, la feuille de liaison de ACE/ RECIT- N° 001, Juin- Juillet 2004
- 20- **ACE/ RECIT/ Laboratoire Citoyennetés**, La feuilles de liaison de ACE/ RECIT- N° 002, Août Septembre 2004
- 21- **ACE/ RECIT infos/ Laboratoire Citoyennetés**, La feuille de liaison de ACE/ RECIT N° 003, Octobre –novembre 2004
- 22- **ACE/ RECIT infos/ Laboratoire " Citoyennetés"**, La feuille de liaison de ACE/ RECIT- N° 004, Janvier 2005
- 23- **Labo citoyennetés infos/ Laboratoire " Citoyennetés"**, Bulletin d'informations de ACE / RECIT N° 006, Juillet 2005
- 24- **Labo Citoyennetés infos/ Laboratoire " Citoyennetés"**, Bulletin d'informations du Laboratoire Citoyennetés N° 007, Janvier 2006
- 25- **Labo Citoyennetés infos/ Laboratoire Citoyennetés** d'informations du laboratoire Citoyennetés, Bulletin N° 008, mai 2006
- 26- **MISD**, avec la collaboration des C/BADIS (Chef bureau archives documentation et information), Atlas monographique des commune du Bénin, juin 2001
- 27- **DED** (direction des études démographiques), Cahier des villages et quartiers de villes, Département de l'Ouémé, mai 2004

- 28- **DDPD** (Direction départementale du plan ,de la prospective et du développement), Base de données régionales du Département de l’Ouémé(Basedor), 2003
- 29- **DDSP** (Direction départementale de la santé publique de l’Ouémé et du Plateau), Annuaire des statistiques sanitaires des Départements de l’Ouémé et du Plateau, juillet 2003 ; 2004 et 2005
- 30- **MAGNIDET Marie Richard**, « Un voyage peu ordinaire », Le Matin, 24 octobre 1999
- 31- **GAYET Marie Michelle**, « Lotissement et ouverture de voies à Aguégoués : casse tête sur l’eau », Les Echos du Jour, 25 mai 1999
- 32- **ABP**, « Les Aguégoués : le préfet met en garde les communistes contre l’incivisme », La Nation, 12 décembre 1995
- 33- **DJIWAN Hippolyte**, « Présidentielles dans la sous préfecture des Aguégoués : sous la discipline de lacustre », Progrès hebdo, n°026, du 7 mars 1996
- 34- **ABP**, « Ouémé : le choléra frappe dans le département » La Nation, n°1714, 15 avril 1997
- 35- **ADENIYI Philippe**, « Réhabilitation de l’autorité des sous préfets déçus : Avrankou accepte, Aguégoués rejette », Le Matinal, 12 août 1998
- 36- **ASSOGBA V. Fortuné, HOUNKPATIN Pius**, « Mésentente avec les populations : le sous préfet des Aguégoués s’explique », Liberté, n°558, 20-21 juillet 2001
- 37- **KEKO E. Ismael**, « Conflit dans les Aguégoués : la population d’Avagbodji chasse le sous préfet », Les Echos du Jour, 07 juin 2001
- 38- **AISSI Doucis**, « Les Aguégoués : le développement à zéro », Le Républicain, n°314, du 15 mars 2002
- 39- **GODONOU Stanislas**, « Extension du réseau OPT : la publiphonie cellulaire s’installe dans les villages lacustres », Le Matin, 15 octobre 2001
- 40- **GUEDE Brice**, « Don du ministre Alahassa : le gouvernement vole au secours des populations des Aguégoués », Le Point au Quotidien, 14 décembre 2000
- 41- « Une délégation ministérielle rend visite aux sinistrés des Aguégoués », Ehuzu, n°626, du 7 avril 1978, p5
- 42- **BACHABI Adiza et ASSONGBA Romain**, « Pour une aide accrue aux sinistrés des Aguégoués », Ehuzu, du 25 avril 1978, pp 3 et 6
- 43- « Conseil des ministres : vaste élan de solidarité nationale et internationale au profit des sinistrés des Naguégoués », Ehuzu, n°650, du 11 mai 1978, p6
- 44- **Session conjointe CC/PRPB et GMR**, « Le nouveau découpage territorial porte à 84 le nombre de districts en République populaire du Bénin », Ehuzu, n°664, du 31 mai 1978, p1
- 45- « Aguégoués : les militants résolus à construire leur district », Ehuzu, n°730, du 31 août 1978, p1
- 46- « Ouémé :
- 47- Districts d’Adjara et des Aguégoués : formation patriotique pour les agents de l’Etat », Ehuzu, n°742, du 19 septembre 1978, p3