

Article original

La décentralisation comme réponse à la crise environnementale au Bénin : éléments de prospective pour une territorialisation de l'action climatique

VODOUNNON TOTIN K. Marius¹, MONTCHO Rodrigue Sèdjrofidé²

¹-Université d'Abomey-Calavi, Département de Sociologie-Anthropologie, Campus d'Adjara, Bénin 01 BP 884 Porto-Novo, E-mail : kmariuso@yahoo.fr, Tél : + 2299786369

²Université de Parakou, Département de Sociologie-Anthropologie, Parakou, Bénin, E-mail : robachims9@gmail.com Tél : +22995800845

*Auteur correspondant : kmariuso@yahoo.fr

Article soumis le 05/03/2020 et accepté le 20/05/2020

Résumé : Au Bénin, l'ampleur des mutations climatiques semble traduire une faiblesse des politiques publiques locales. Or, pour atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter, l'échelon local doit favoriser les orientations multisectorielles et constituer un cadre de convergence des initiatives en faveur du climat. Dans cette perspective, quelles approches territorialisées emprunter pour une efficacité de la contribution de la décentralisation au relèvement des défis climatiques ? L'objectif ici visé est d'analyser les conditions locales et le rôle des municipalités ou communes dans l'optimisation des politiques publiques d'atténuation des effets climatiques au Bénin à travers une étude prospective. Ainsi, les éléments de méthodologie ont porté sur une analyse documentaire et des collectes de données réalisées auprès de 161 acteurs dans 26 municipalités du Bénin. Aux termes de la recension des écrits et des considérations analytiques, il s'ensuit que les collectivités territoriales constituent un pilier essentiel de rationalisation de l'action climatique au regard de leur position en tant qu' "acteurs relais". Et pourtant, leurs atouts sont peu capitalisés et leurs capacités limitées sont peu renforcées dans la logique de la lutte contre les changements climatiques. A cet effet, la mobilisation territoriale

et la décentralisation du fonds climat deviennent des stratégies d'optimisation des principaux enjeux climatiques.

Mots clés : Décentralisation – action climatique – territorialisation – enjeux - Bénin

Abstract : *In Benin, the scale of climate change seems to reflect a weakness in local public policies. To mitigate and adapt to the effects of climate change, the local level must favor multi-sectoral orientations and constitute a framework for the convergence of climate initiatives. In this perspective, which territorialized approaches should be taken to make the contribution of decentralization effective in tackling climate challenges? The objective here is through a prospective study to analyze local conditions and the role of municipalities or communes in the optimization of public policies to mitigate climate effects in Benin through a prospective study. Thus, the elements of methodology related to a documentary analysis and data collections carried out with 161 actors in 26 municipalities of Benin. According to the literature review and analytical considerations, it follows that local authorities constitute an essential pillar for the rationalization of climate action with regard to their position as "relay actors". And yet, their assets are little capitalized and their limited capacities are little reinforced in the logic of the fight against climate change. To this end, territorial mobilization and decentralization of the climate fund are becoming strategies for optimizing the main climate challenges.*

Keywords : Decentralization - climate action - territorialization - challenges - Benin

Introduction

En quelques décennies, l'environnement est devenu une dimension et un domaine à part entière de l'action publique territoriale, avec des enjeux spécifiques (d'échelles, de savoirs, etc.) (Lascoumes, 2008). Ce développement contemporain des politiques d'environnement fait appel à de nouvelles formes d'actions et d'instruments appliquées au domaine de l'environnement. Comme le propose Salles (2006), ces actions et peuvent être décrites selon trois caractéristiques majeures à travers leur processus de territorialisation, le caractère concerté et collaboratif de l'action et, enfin, via un « processus de responsabilisation individuelle des acteurs sociaux ». Ces caractéristiques circonscrivent le champ d'analyse de la prise en compte de l'action environnementale en lien avec les changements climatiques qui est devenue aujourd'hui l'une des problématiques transversales à tous les secteurs de la vie

socio-économique. Elle constitue incontestablement l'un des principaux enjeux de survie de ces deux dernières décennies auxquels l'humanité est confrontée. Ils sont actuellement considérés comme l'une des menaces les plus graves posées au développement, avec des impacts significatifs sur l'économie des pays en développement et les moyens de vie des populations les plus pauvres de la planète. Ces effets pervers contribuent à accentuer la vulnérabilité des communautés et des écosystèmes des pays les moins avancés. Ils laissent dans les familles inquiétudes et désolation (Aby D. et André K., 2016).

Presque toutes les sociétés humaines et les activités sont sensibles au climat d'une manière ou d'une autre. L'endroit où les gens vivent, la manière dont ils subviennent à leurs besoins et leur état de santé sont affectés inévitablement, mais à différent degré par le climat ambiant (Adger ; Huq et al. 2003 cité par Marie-Joëlle F. (2016). Ces effets peuvent être perçus comme des effets directs du climat sur l'organisme de l'homme dans le temps et dans l'espace. Avec ces répercussions dramatiques et néfastes sur l'environnement, les ambiances climatiques futures mettent en péril les fondements même de la vie humaine partout dans le monde. Elles menacent notre santé, notre milieu naturel et compromettent notre accès à l'eau, à la nourriture et à la terre. (Minheto-Dovonou F. ; Boko N.M.P. et al., 2018).

Les changements climatiques exacerbent d'autres facteurs de stress, en ayant par exemple des incidences directes sur les moyens de subsistance, en réduisant le rendement des cultures, ou en détruisant des habitations mal adaptées. Les conflits violents augmentent fortement la vulnérabilité aux changements climatiques en portant atteinte aux actifs qui facilitent l'adaptation, en particulier les infrastructures, les institutions, les ressources naturelles, le capital social et les moyens de subsistance (S.K. Hounkponou, 2015). Sur ce, les Etats africains investissent par diverses mesures pour lutter contre ces maux auxquels sont confrontées les populations.

Le Bénin, membre de la Communauté Internationale et des Nations Unies, a adhéré à « l'Agenda 2030 » qui constitue une réponse efficace et ambitieuse face aux enjeux et défis climatiques. Ce programme de développement durable, baptisé Objectif du Développement Durable (ODD 2015-2030) est fortement impacté par la question « climat » à travers l'ODD 13 (Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques), mais également la plupart de tous les autres ODD dont la réalisation est en fort lien avec l'ODD 13.

De plus, il a signé et ratifié respectivement le 13 juin 1992 et le 30 juin 1994, l'importante Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Il a également signé le Protocole de Kyoto qu'il a ratifié le 17 décembre 2001. En adhérant à ces instruments, le Bénin a pris des engagements régulièrement honorés parmi lesquels arrivent en première position l'élaboration et la présentation, à la Conférence des Parties, d'une Communication Nationale Initiale (CNI) et d'une deuxième communication nationale (DCN) sur les changements climatiques respectivement en 2001 et en 2011, et l'élaboration du Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation aux changements climatiques (PANA) en 2008 (S.K. Hounkponou, 2015).

Toutefois, la profondeur et l'ampleur de cette crise des ambiances climatiques nécessitent une mobilisation active de toute la population en vue de l'efficacité des actions d'atténuation et d'adaptation. Pour réussir cette mobilisation, les collectivités territoriales sont considérées comme des relais locaux très proches de la population à la base occupant donc une place de premier rang. En effet les lois de décentralisation autorisent l'Etat à transférer certaines de ses prérogatives aux collectivités territoriales. L'Etat se mettant en retrait depuis ces lois de décentralisation, les élus locaux sont perçus comme responsables de l'ensemble des affaires de leur territoire. Ainsi, les changements climatiques sont désormais reconnus comme un problème public local, et constituent donc un nouvel objet pour l'action locale,

appelant à une évolution des cadres d'action et des échelles de responsabilités. En conséquence, une kyrielle d'actions locales sont menées pour faire face à ces menaces climatiques et relever le défi que constituent les changements climatiques.

Cependant, au Bénin, le bilan des actions des collectivités territoriales à l'endroit du climat demeure aujourd'hui peu satisfaisant bien que les communes soient positionnées comme le 1^{er} pilote dans la conduite du développement de leur territoire. L'administration locale élabore et met en œuvre des plans de développement en tenant compte des besoins et des priorités des populations. Mais ces différents outils (PDC, SDAC...) de même que le guide-PDC-MDGLAAT-nov2008, sont très peu connus et maîtrisés par ces mêmes acteurs du développement responsables de la planification et de la mise en œuvre des politiques au niveau local.

Les mutations climatiques continuent d'induire de considérables implications tant sur la vie des communautés que sur le développement économique. Ceci traduit une faiblesse des politiques publiques globales en matière d'atténuation des risques climatiques, mais surtout des mesures d'adaptation préconisées au niveau local.

En effet, plusieurs défis se dressent sur le chantier de la prise en compte des changements climatiques et de l'accès à l'énergie dans la planification et la mise en œuvre des politiques au niveau local. D'une part, nous avons l'acceptabilité sociale des mesures d'adaptation liées aux changements climatiques par les populations car la problématique n'est pas vraiment connue à la base pour devenir une priorité au sein des communautés, aspect important pour accompagner toute planification locale sensible au climat. D'autre part, la transition énergétique au niveau local, réponse urgente comme mesure d'adaptation, car l'on ne saurait parler de projets environnementaux durables sans tenir compte de l'accès à l'énergie dans un contexte où 90% de la population

béninoise ont pour première source d'énergie le bois des forêts ou bois de charbon.

Bien que le Bénin dispose aujourd'hui d'une stratégie de développement sobre en Carbone, un outil essentiel dans l'élaboration de la planification de développement, le comportement des communautés à la base n'a pas pour autant connu de changement perceptible.

Si l'échelon local doit favoriser les orientations multisectorielles et constituer un cadre d'émergence des initiatives en faveur du climat, quelles approches territorialisées empruntées alors pour une efficacité de la contribution de la décentralisation au relèvement des défis du climat au Bénin ?

Le présent travail vise à analyser les conditions locales et le rôle des municipalités dans l'optimisation des politiques publiques d'atténuation des effets climatiques au Bénin.

1. Méthodes, matériels et modèle d'analyse

Procédures opérationnelles d'objectivation de l'objet construit (figure 1), la méthodologie est la réflexion préalable sur la méthode qu'il convient de mettre au point pour conduire une recherche.

En effet, la présente recherche, portant sur la décentralisation comme réponse à la crise environnementale au Bénin est de nature qualitative. Les techniques d'observation (directe), d'entretien (semi-structuré) et d'analyse documentaire ont permis la collecte des données empiriques grâce à leurs outils de collecte respectifs que sont la grille d'observation, le guide d'entretien et la fiche de lecture.

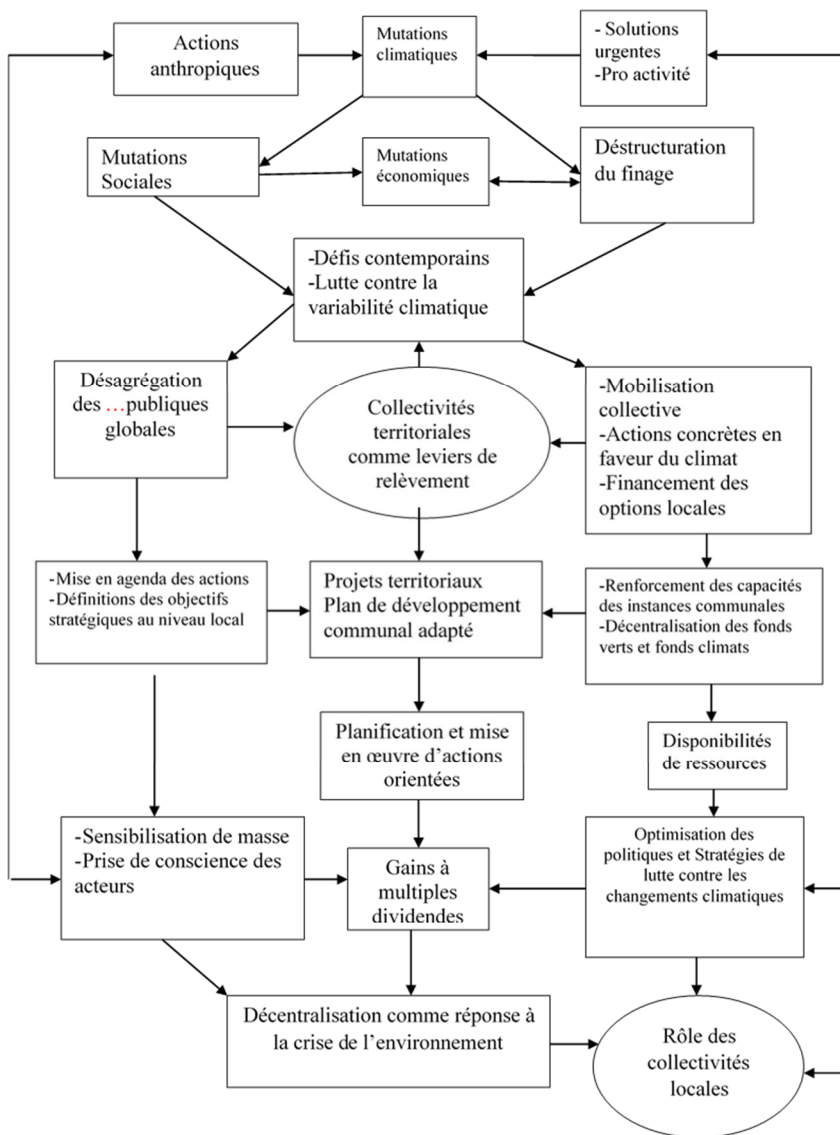


Figure 1: Cadre théorique et conceptuel

Sources : M. K. Vodounnon Totin, R. Montcho, 2020

Les informations ont été recueillies auprès de cent vingt-six (126) informateurs sélectionnés dans divers secteurs d'activité sur la base de la technique du choix raisonné, et à travers vingt-six (26) municipalités sélectionnées à partir des critères liés à leur vulnérabilité aux aléas climatiques. La taille de l'échantillon est jugée représentative grâce au seuil de saturation.

La technique d'analyse du contenu des discours et celle d'analyse thématique sont utilisées pour analyser les données issues des entretiens en mettant en relation les variables et en comparant les résultats obtenus avec ceux qu'on attendait au moment de la formulation de l'hypothèse.

Le modèle au prisme duquel est analysé le corpus empirique recueilli est l'actionnisme de Weber ; théorie selon laquelle la société peut être comprise à partir des actes des agents qui la composent. Dans ce sens, les interventions locales pour l'atténuation des risques climatiques interpellent une mobilisation collective autour d'actions communes. La réduction des risques climatiques est en lien avec l'action territorialisée des communautés.

Le schéma 1 donne un aperçu théorique de la mise en cohérence des liens entre concepts opératoires. Il permet de rendre compte de la problématique et surtout de justifier du rôle des collectivités territoriales dans l'ajustement des défis climatiques.

2. Résultats

2.1. Les mutations climatiques au Bénin : faits et incidences socioéconomiques

2.1.1. Actualités et effets des mutations climatiques au Bénin

Les défis climatiques actuels, avec les incertitudes qui en résultent accentuent davantage les difficultés et handicapent les efforts de réduction de la pauvreté au Bénin.

L'évaluation concertée de la vulnérabilité aux changements climatiques organisée dans le cadre de l'élaboration du Programme d'Action National pour l'Adaptation aux changements climatiques du Bénin (PANA), a permis d'identifier quatre (04) zones agro-écologiques particulièrement vulnérables sur les huit (08) dont dispose le pays. Il s'agit de la zone I (extrême Nord-Bénin) ; la zone IV (zone Ouest Atacora) ; la zone V (zone cotonnière du Centre Bénin) ; et la zone VIII (zone des pêcheries). Les secteurs les plus affectés par le changement climatique sont ceux de l'agriculture et de la foresterie, des infrastructures et des établissements humains, de la santé et des ressources en eau.

L'analyse de vulnérabilité du secteur agricole révèle que l'agriculture, principale activité génératrice de revenu des populations, est fortement touchée par les effets des changements climatiques. Les conséquences en sont les baisses de rendement, les mauvaises qualités des produits de récolte entraînant une dépréciation de leur valeur marchande, la recrudescence de certaines maladies des animaux d'élevage et du coup la baisse de revenu des producteurs. Cette baisse constante de revenu entraîne la dégradation des conditions de vie des ménages ruraux et la pauvreté, loin de diminuer, augmente de jour en jour.

Selon la FAO, le Bénin a perdu environ 20% de son couvert forestier en l'espace de 20 ans, soit environ 1.200.000 ha. Ce déboisement est causé par l'utilisation massive du bois pour la cuisson, la pratique de l'agriculture itinérante sur brûlis, et l'abattage illégal. Le manque de moyens de contrôle et la corruption ne permettent pas d'endiguer le déboisement, l'une des causes majeures d'émissions de GES au Bénin. Bien que le Bénin soit parmi les plus petits pays émetteurs de gaz à effet de serre, ces actions anthropiques sont les défis à relever pour la mise en place de mesures d'adaptation efficaces afin d'endiguer les conséquences aux effets rapides et inquiétants.

L'impact des changements climatiques sur les diverses composantes du secteur de la foresterie et de l'utilisation des terres concourent à:

- réduire le potentiel national de séquestration de carbone ;
- occasionner la perte de la biodiversité floristique et faunique ;
- engendrer une savanisation/désertification progressive du territoire.

Dans le secteur des infrastructures et des établissements humains, la grande majorité des personnes affectées en Afrique de l'Ouest se trouvent au Bénin avec un effectif estimé à 680 000 sinistrés dont 150 000 avaient besoin d'abris. Plus spécifiquement, les inondations de 2010 au Bénin ont eu un impact total évalué à plus de 127 milliards de FCFA soit près de 262 millions USD. Les dommages (patrimoine, infrastructures, stocks, etc.) ont été estimés à près de 78,3 Milliards de FCFA (environ 162 millions USD) et les pertes (flux réduits, pertes de production, réduction des chiffres d'affaires, coûts et dépenses induits comme conséquence de la catastrophe) à près de 48,8 milliards FCFA (environ 100 millions USD).

En 2005, l'érosion représentait une perte annuelle de plus de 49 Millions de tonnes de sols, tous les départements étant touchés :

- 13,7 millions de tonnes pour le Zou-Colline ;
- 10 millions de tonnes pour le Mono-Couffo ;
- 9,4 millions de tonnes pour l'Ouémé-Plateau;
- 6,7 millions de tonnes pour le Borgou-Aliboli ;
- 5,4 millions de tonnes pour l'Atlantique et ;
- 4 millions de tonnes pour l'Atlantique-Littoral.

L'élévation du niveau de la mer a déjà détruit des hôtels, des habitations, des routes et des récoltes. L'océan menace d'engloutir une partie de Cotonou, la capitale économique du pays. D'après

une étude publiée en 2007 par un organisme britannique à but non-lucratif, l'*International Institute for Environment and Development* (IIED), l'érosion du littoral pourrait rayer de la carte les zones de Donatin, Tokplégbé, Finagnon, Akpakpa-Dodomey et JAK, au sud-est du Bénin, si rien n'est fait pour freiner l'avancée des eaux. A cela s'ajoute la disparition des écosystèmes naturels (mangrove) et des plantations (cocotiers).

A Cotonou, plus de 400 mètres de terre, par endroits, ont déjà été avalées par la mer qui a ainsi englouti des maisons, et emporté des infrastructures hôtelières telles que l'Hôtel Palm Beach.

Avec le temps, l'intrusion d'eau marine accentue le degré de salinité des terres agricoles des plaines côtières en provoquant leur dégradation. Elle contribue également à la pollution des nappes phréatiques.

2.1.2. Défis multisectoriels des incidences des mutations climatiques

Dans le secteur de la santé, les maladies sensibles aux conditions climatiques pourraient aisément se propager sous l'effet du réchauffement climatique généralisé (Guernier et autres 2004).

En effet, la prévalence des infections associées aux phénomènes météorologiques extrêmes est ascendante au Bénin avec notamment : les maladies diarrhéiques et le paludisme inféodés aux inondations de la zone côtière et des bas-fonds, la méningite cérébro-spinale associée aux saisons sèches sévères de la région nord du pays, le choléra exacerbé par l'accroissement d'humidité, et la bilharziose endémique aux mares chauffées par le soleil. La pression des infections nouvelles jusque-là inconnues dans le pays (grippe aviaire, fièvres hémorragiques, etc.) vient s'ajouter à l'existant. Cet état de chose accroît le doute sur la capacité de la collectivité nationale à faire aboutir l'objectif 3 de la Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO) en situation de changement climatique persistant.

Quant au développement du secteur des ressources en eau, il est influencé par les risques climatiques tels que la sécheresse, les inondations, les vagues de chaleur (augmentation de la température), les pluies tardives, et l'élévation du niveau de la mer. A ces risques, il faut ajouter le comblement des cours d'eau, des lacs et lagunes ; la dégradation anthropique de la qualité de l'eau ; la modification du couvert végétal ; la modification de l'occupation du sol, y compris l'effet du ruissellement ; et la faiblesse du pouvoir d'achat des populations.

Le sous-secteur des ressources en eau de surface est le plus vulnérable, suivi immédiatement par l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP). Les femmes et les filles sont les plus vulnérables au plan des groupes sociaux.

Enfin, l'impact sur le capital humain des ménages est non négligeable. En effet, 22% des chefs de ménage affirment avoir déscolarisé au moins un enfant ces cinq dernières années pour des raisons financières. 85% des cas de déscolarisation l'ont été au cours des années scolaires 2007-2008 et 2010-2011. Rappelons que ces années ont été caractérisées par de très mauvaises récoltes (en 2010, le Bénin a connu une vague d'inondations sans pareille). Des problèmes de liquidité financière ont dû se poser et les chefs de ménage n'ont eu d'autre alternative que d'enlever leurs enfants de l'école. En outre, il faut signaler que des placements d'enfants auprès de tiers ont été relevés dans des ménages.

L'exode des jeunes à la quête d'un emploi plus rémunérateur est aussi d'actualité. En effet, à travers toutes les municipalités prises en compte, des cas d'exode de jeunes pour des raisons de travail ont été repéré. D'autres jeunes, à défaut d'immigrer, s'adonnent de plus en plus à l'activité de taxi-moto communément appelé Zémidjan. Ces deux derniers facteurs contribueraient à la raréfaction de la main d'œuvre agricole évoquée par 25% des informateurs.

Le dernier aspect des effets des changements climatiques sur les conditions de vie des ménages enquêtés est la difficulté de plus en plus éprouvée dans le remboursement des crédits qui proviennent des structures formelles ou informelles. Des ménages enquêtés y ont recours en début de campagne pour l'achat des semences, des intrants, et pour payer la main d'œuvre salariée.

Ce détour synoptique sur l'actualité des effets du climat au Bénin laisse libre à une interprétation de l'urgence de la question et de la nécessité de décentraliser l'action publique dans le but de faire face efficacement aux défis poignants et risquant. Dans cette optique, la perspective la plus plausible et la plus efficace est celle qui consiste à penser l'action climatique du bas en régénérant les initiatives par l'entremise des collectivités locales.

2.2. L'action climatique et le rôle des collectivités locales

Mode de renforcement de la performance des services publics pour mieux faire face aux besoins de plus en plus croissants et changeants des populations, la décentralisation est impulsée dans le but de responsabiliser les communautés locales dans la gestion de leur propre développement.

Ainsi, la réflexion stratégique sur le climat doit resituer la place et le rôle du territoire local comme acteur-pivot, comme lieu de prise de conscience collective, de mobilisation et d'action créative.

En effet, face à la problématique du changement climatique, le niveau local revêt de l'importance pour trois grandes raisons :

- Premièrement, les effets du changement climatique se manifestent au plan local, affectant ainsi les activités de subsistance locales.
- Deuxièmement, la vulnérabilité et la capacité d'adaptation sont fonction du contexte local.
- Troisièmement, les mesures d'adaptation peuvent être mieux observées au niveau local. Les décisions des individus et des ménages concernant les stratégies et les

investissements de subsistance sont des manifestations concrètes de l'adaptation (OCDE, 2009).

En quoi consiste alors le rôle des collectivités locales dans la gestion du changement climatique ?

Le développement local étant un processus multi-acteurs, l'implication effective des différents acteurs locaux à la cause climatique s'avère indispensable.

D'abord, les autorités locales créent un environnement propice aux processus d'adaptation au niveau local. Elles doivent s'attacher non seulement à instituer un ensemble de règles, de normes et d'incitations financières allant dans ce sens, mais aussi à mettre à disposition d'autres types de savoirs, de services et de capacités susceptibles d'aider les individus, les ménages et les organisations communautaires à prendre des mesures visant à réduire leur exposition aux risques climatiques. Les autorités locales jouent différents rôles qui peuvent aider les populations locales à comprendre et à réduire les risques climatiques en l'occurrence des rôles de sensibilisation, de planification, de réglementation, et de gestion. Elles doivent pour ce faire s'appuyer en grande partie sur leurs fonctions essentielles, dont les suivantes :

- **La représentation politique** de la population locale lors de la prise de décisions au niveau provincial ou national : les autorités locales peuvent faire en sorte que ses priorités socio-économiques et environnementales soient comprises et dûment prises en compte dans les décisions et les politiques régionales et nationales.

- **L'élaboration de plans stratégiques de développement** en matière d'infrastructures, de logements, d'occupation et d'affectation des sols, ainsi que de gestion des ressources naturelles. Le processus d'élaboration et d'exécution de plans de développement rural offre certains des points d'entrée les plus concrets de la prise en compte de l'adaptation au changement climatique. L'intégration des problèmes d'adaptation dans ce processus peut amener à définir de nouvelles priorités de

développement, à revoir les stratégies adoptées, à prendre des arrêtés contribuant à favoriser leur prise en compte, à instituer des mécanismes visant à assurer le respect de la législation, ainsi qu'à mettre en place des cadres de suivi et d'évaluation. Les chances de pouvoir s'attaquer aux facteurs qui déterminent la vulnérabilité aux risques climatiques et la capacité d'adaptation seront d'autant plus grandes que les processus de planification seront participatifs.

- **La prestation de services publics.** Les collectivités locales ont un rôle à jouer dans la prestation de services dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la santé, le respect de la législation, l'éducation, la réponse aux situations d'urgence, la protection sociale, l'énergie, ou encore le génie civil et les travaux publics, dont la remise en état et l'entretien des routes. S'ils sont fournis de manière efficiente et équitable, ces services peuvent contribuer pour beaucoup au renforcement de la capacité d'adaptation des populations locales, surtout si les moyens auxquels il est fait appel pour les fournir (dont plus particulièrement les infrastructures et les technologies) ont été choisis ou conçus à l'aide du prisme climatique.

- **La collecte et la gestion des recettes budgétaires locales** (selon la forme et le degré de décentralisation du pays). Des actions telles que la collecte de taxes ou de redevances (dont le produit des licences) et l'allocation des ressources financières à certains postes budgétaires permettent aux autorités locales de disposer des recettes nécessaires au financement des efforts d'adaptation. Mais les collectivités locales des pays en développement se heurtent souvent à des contraintes financières. Néanmoins, lorsque les collectivités locales disposent du pouvoir de collecter les recettes et de les affecter aux priorités de développement, l'effort consenti pour soutenir l'adaptation au changement climatique pourrait exiger d'autres niveaux et d'autres sources de recettes locales, mais aussi une révision des dotations budgétaires.

• **La coordination de plans de développement plus circonscrits.**

Dans certains contextes ruraux, le territoire des collectivités locales s'étend sur de vastes superficies; aussi pourrait-il être souhaitable d'encourager l'élaboration de plans de développement au plus près des populations. L'élaboration de ces plans ou de micro-plans de développement au niveau des villages pourrait aider les collectivités locales dans leurs propres processus de planification stratégique. Les acteurs de la société civile qui tendent à œuvrer plus régulièrement en étroite contact avec la population peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que l'adaptation au changement climatique soit prise en considération dans ces plans circonscrits et en s'assurant qu'il est dûment tenu compte de ceux-ci dans les processus de planification du développement au niveau des collectivités locales.

Ensuite, les communautés sont les bénéficiaires ultimes des politiques ou des stratégies de développement. Les incitations offertes par les politiques publiques devraient encourager les individus, les ménages et les autres collectivités à prendre des décisions qui réduiront leur exposition aux risques climatiques et/ou à accroître leur capacité d'en supporter les impacts, à y faire face ou à s'en remettre après coup. On peut donc considérer que le rôle joué par les communautés en matière d'adaptation au niveau local consiste à rassembler et partager des informations sur les échanges climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation ; mettre en œuvre les décisions et activités d'adaptation ; partager l'expérience et les connaissances acquises ; etc.

Quant à la société civile, acteur incontournable dans le processus du développement local, ces fonctions en matière d'adaptation au changement climatique sont le rôle de porte-parole ; de recherche ; de sensibilisation à l'échelle locale ; de renforcement des capacités et formation ; de prestation de services ; etc.

Enfin, le secteur privé, outre la prise en compte et l'internalisation de l'adaptation au changement climatique dans leurs propres

processus de décision, peut également favoriser l'adaptation au niveau local en assumant un certain nombre de fonctions à travers les entreprises à savoir :

- ouvrir des débouchés économiques et assurer la croissance ;
- assurer la prestation de services ;
- exercer une influence politique ;
- fournir des ressources financières, techniques et humaines ;
- établir des partenariats public-privé ; etc.

Cette configuration pluri-acteurs autour de l'action climatique est un indicateur de participation communautaire. Toutefois, la convergence des actions et leur fédération au sein d'un cadre de coalition locale rendrait l'action davantage efficace et efficiente. Par ailleurs, et au regard des rôles et attributions dévolues aux collectivités locales, l'érection de toute action localisée au faveur du climat, porterait de gains de rentabilité si elles sont soutenues et conduites par les collectivités territoriales.

3. Discussions : éléments de prospective à la crise

Les changements climatiques sont appréhendés comme un objet d'action collective. Localement, l'effet de serre d'origine anthropique devient un objet d'action que l'on peut appeler le «problème climat», qui suscite des réponses formalisées par les pouvoirs publics, que l'on peut appeler « politiques climatiques ». L'étude de la constitution de ces politiques climatiques territoriales permet de prolonger l'analyse de la territorialisation de la problématique du développement durable (F. Bertrand, 2013).

Le GIEC confirme que le dérèglement climatique est principalement d'origine anthropique. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre va continuer à provoquer des impacts considérables sur les écosystèmes mondiaux (fonte des glaciers, élévation du niveau des océans, variations des précipitations, augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, changement des habitats et des zones de répartition

d'espèces végétales et animales), les sociétés (changements sociodémographiques, migrations, modifications des pratiques agricoles) et la santé des populations (émergence de maladies infectieuses, atteinte à la sécurité alimentaire, dégradation des déterminants environnementaux de la santé) (IRD, 2015).

Les changements climatiques sont donc devenus une menace mondiale, dont les répercussions sont perceptibles sur de nombreux plans. La lutte contre cette menace nécessite de plus en plus une gestion concertée et participative aux échelons local, national et international (D. Toukea et al, 2017).

Ainsi, depuis les années 1990, et la confirmation de la gravité du changement climatique, les collectivités territoriales se sont progressivement imposées comme des acteurs incontournables de la lutte contre la crise environnementale la plus grave que la communauté internationale ait jamais eu à affronter (Ronan Dantec et al, 2013).

Au Bénin, les actions anthropiques occasionnent les mutations climatiques auxquelles il faut des solutions urgentes et la pro activité. Ces dérèglements climatiques engendrent des modifications sociales, la destruction des finages, et provoquent des mutations économiques. Il s'agit de défis contemporains communs qui nécessitent de solutions concrètes cohérentes et des actions localisées. Dans cette perspective, les collectivités territoriales deviennent donc des supports privilégiés d'élaboration et de mise en œuvre des actions en faveur du climat. Comme le dit Ban Ki Moon cité par (P. D. Banka, 2018), « *Alors que le monde aspire à une trajectoire plus durable dans les années à venir, et tout particulièrement après 2015, les voix locales et l'action locale seront des éléments essentiels à notre quête* ». Nous devons reconnaître que le profil économique au niveau des collectivités décentralisées est fortement tributaire des ressources naturelles, donc du secteur foresterie et utilisation des terres. De ce fait, les communautés subissent de plein fouet le choc des facteurs climatiques. Toutefois,

le diagnostic posé dans l'élaboration des outils de planification ne montre pas comment les risques climatiques, pris isolément ou de manière combinée, influence davantage le développement économique des communes plus spécifiquement les ressources naturelles et la production agricole. Aussi les axes d'intervention proposés dans les documents de planification au niveau national sont essentiellement orientés vers la gestion des catastrophes (notamment les inondations) telle qu'elles se manifestent actuellement. Abordant uniquement la gestion des risques naturels, ces documents proposent faiblement des axes permettant de viser la résilience aux changements climatiques et la sobriété en carbone du système de production national. Pour ce faire, un état des lieux de l'impact des politiques d'adaptation menées doit être fait, et ressortant la vulnérabilité de chaque zone agro écologique du Bénin ; ce qui permettra de mesurer les enjeux et défis pour une politique plus adaptée aux territoires et une résilience plus accrue des populations au niveau local.

Le niveau local revêt alors d'une importance capitale dans les stratégies et politiques de développement. Il s'en suit que :

- sans une réelle approche territoriale, tenant compte des réalités économiques, sociales, culturelles et environnementales ;
- sans une mise en cohérence à cette échelle des politiques publiques et des capacités d'action de tous les acteurs non-étatiques ;
- avec une forte exigence de renforcement de la gouvernance locale et régionale, de la protection des droits fondamentaux et d'un développement humain durable et sensible au genre ;

Il ne sera pas possible de lutter efficacement contre le dérèglement climatique.

A cet effet, les collectivités locales mettent en œuvre ces stratégies climatiques adéquates dans l'objectif d'atténuer les effets du

changement climatique et s'y adapter. Dans cette logique, les collectivités territoriales s'inscrivent dans une approche actionniste au sens de WeberM.. Les actions entreprises ont donc un sens pour les acteurs, et l'adéquation entre les stratégies mises en œuvre et l'objectif à atteindre témoignent de la rationalité de leurs actions. C'est ce que Weber appelle « action rationnelle en finalité ».

Toutefois, les résultats sont peu satisfaisants traduisant ainsi une faiblesse des politiques publiques locales. Dans cette perspective, quelles approches territorialisées empruntées pour une efficacité de la contribution de la décentralisation au relèvement des défis climatiques ?

Pour une efficacité de la contribution de la décentralisation au relèvement des défis climatiques, la mobilisation territoriale s'avère indispensable. Lors de son discours au Sommet Mondial Climat et Territoires le 1^{er} juillet 2015, le Président de la République Française, François Hollande, a affirmé que la lutte contre le réchauffement climatique devait mobiliser tous les territoires. Ainsi, les autorités locales doivent adopter une approche collaborative dans laquelle les acteurs locaux seront considérés comme des agents légitimes de prise de décision. Les communautés territoriales procéderont alors à la mise en agenda des actions climatiques et la définition des objectifs stratégiques au niveau local. La mobilisation communautaire devient le principal facteur de succès des initiatives locales. Comme le dit D. Nosworthy (2001), il s'agit d'un processus en vertu duquel des groupes locaux reçoivent de l'assistance afin de définir et exprimer leurs besoins et objectifs, et agir de façon collective afin de les satisfaire et de les réaliser. Elle met selon l'auteur, l'accent sur la participation des populations elles-mêmes à la définition et à la satisfaction de leurs propres besoins. Elle est intimement liée aux concepts de la participation et de la résilience.

Dans cette dynamique, mobiliser de nouvelles ressources est une condition incontournable pour renforcer les capacités locales et

régionales, avoir une action globale forte par démultiplication des actions locales et régionales. L'enjeu pour les collectivités et des autorités locales est donc d'informer et de mobiliser les différents acteurs pour les faire adhérer aux plans d'actions établis. Les collectivités ont aussi, vis-à-vis de la population, une mission d'incitation et d'encouragement des initiatives locales et des bonnes pratiques à adopter.

En conséquence, la planification et la mise en œuvre d'actions orientées ; la sensibilisation de masse; et une prise de conscience des acteurs vont conduire à des gains à multiples dividendes.

Cependant, les capacités limitées des collectivités locales représentent une faiblesse qui handicape l'efficacité des actions climatiques locales. Telle que le pensent Canfin et Grandjean (2015), «L'absence ou la faiblesse des capacités adéquates, techniques et financières des institutions locales des pays en développement est une grande faiblesse pour faire face au dérèglement climatique ». En général, les autorités infranationales et locales disposent de capacités techniques limitées et ont du mal à conserver les employés aux connaissances et aux qualifications les plus récentes, ce qui constitue un obstacle au processus d'apprentissage (Fraser, A et Kirbyshire, A, 2017). Aussi, les bailleurs de fonds ont des doutes quant à la capacité financière et technique des collectivités locales à gérer les fonds climatiques ou à les utiliser efficacement – un frein majeur à l'attribution de financements au niveau local (Lewis S. et al, 2016). Par ailleurs, les financements internationaux destinés à ces objectifs sont tous versés aux décideurs politiques et aux acteurs nationaux. Les membres des communautés à la base sont ainsi privés de tout contrôle sur les affectations ou la gestion des fonds.

A cet effet, la décentralisation du fonds climat s'avère une stratégie d'optimisation des principaux enjeux climatiques. Celle-ci pour promouvoir la mise en place d'un mécanisme décentralisé pour la collecte et la gestion des fonds climat. Pour ce faire, les

capacités décisionnelles des collectivités et communautés locales doivent être renforcées. Selon Georges D. (2019), elle vise à améliorer l'inclusion sociale dans la prise de décision des collectivités territoriales, et à aider les groupes et les communautés les plus vulnérables à exprimer leurs besoins face au changement climatique.

L'hypothèse établie par la DFC est que l'inclusion sociale dans la prise de décision accroît, de façon équitable, la résilience des communautés, en répondant à leurs besoins prioritaires.

Selon Bennett (2002), « L'inclusion sociale vise à renforcer les incitations et les capacités au sein des institutions, qui permettront à ces dernières de répondre efficacement et équitablement aux demandes de tous les citoyens, [indépendamment] de leur statut social ». Dans cette perspective, la DFC parvient à atteindre, motiver, mobiliser et intégrer différents groupes sociaux, avec pour objectif ultime d'améliorer leur résilience au changement climatique. Sur la base des expériences du Mali et du Sénégal, Georges D. (2019) affirme que les processus de DFC ont fortifié les pouvoirs décisionnels des acteurs locaux, et des femmes en particulier. Les populations locales adhèrent plus volontiers aux idées avancées et aux meneurs de projets élaborés localement. Celles-ci prennent alors également davantage d'initiatives en faveur de la pérennisation de la gestion des investissements et de la collecte de fonds dédiés à des projets ultérieurs sur la résilience.

En sommes, si la décentralisation constitue la réponse à la crise de l'environnement, la mise en place de fonds climat décentralisés jette les bases pour une plus grande autonomie des collectivités locales dans la définition d'investissements pour faire face au changement climatique.

Conclusion

Au terme de la recherche, il ressort que face aux variabilités climatiques et à leurs effets primaires et secondaires, la prise de conscience est indicative au regard des politiques publiques; mais

demeure lente et trop peu efficace au regard des enjeux. Face aux menaces de plus en plus persistantes sur le développement à tous les niveaux et des impacts significatifs qui risquent de s'accroître au cours des années à venir, une prospective climatique s'impose donc pour contrebalancer les métamorphoses incertaines et critiques de l'action. A cet effet, l'approche territoriale en faveur du climat s'impose mettant ainsi en exergue la stratégique position des collectivités locales en tant qu'acteurs objectifs/relais et donc de qui dépende la rentabilité des actions locales. Re-territorialiser l'action climatique et décloisonner le fonds climat vers les entités territoriales décentralisées s'avèrent salutaires et efficaces dans le processus d'optimisation des enjeux climatiques au Bénin.

Références bibliographiques

Adger, Huq et al. 2003, *Adaptation to climate change in the developing world* Progress in Development Studies, pp: 179–195.

Alliance DFC, 2019, *Mécanisme de Décentralisation des Fonds Climat : Principes, mise en œuvre et enseignements tirés de quatre pays semi-arides*. L'Alliance DFC, rapport, 44 p.

Arabella Fraser et Amy Kirbyshire, 2017, *Soutenir la gouvernance pour la résilience climatique: travailler avec les institutions politiques*, 31p.

BANKA, 2018, *Gouvernance climatique au niveau local : entre légitimité et reconnaissance juridique*, 19 p.

Benin, 2008, *Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin (PANA BENIN)*, 81 p.

Bennett, L., 2002, *Using empowerment and social inclusion for pro-poor growth: a theory of social change*, Working Draft of Background Paper for the Social Development Strategy Paper, Washington, Banque Mondiale, 38 p.

Canfin, Grandjean, 2015, *Mobiliser les financements pour le climat, une feuille de route pour financer une économie décarbonée*, 92 p.

Compte-rendu du sommet mondial climat & territoires, mercredi 1^{ER} et jeudi 2 juillet 2015, *L'action territoriale au cœur de la réponse au défi climatique*, édition, 108 p.

David Nosworthy, 2001, *Mobilisation communautaire*, 137 p .

Denis Salles, 2006, *Les défis de l'environnement : Démocratie et efficacité*, Editions Syllepse , 250 p.

Djohy, G., 2019, *Inclusion sociale au sein de la Décentralisation des fonds climat au Mali et au Sénégal*, NEF, New York. http://www.neareast.org/download/materials_center/Social_Inclusion_DCF_Fr.pdf, 60 p .

François Bertrand, 2013, « Aperçu des initiatives des collectivités territoriales françaises face aux changements climatiques », in *Bulletin de l'association de géographes français*, 90 p.

GIEC, 2014, *Changements climatiques 2014 Incidences, adaptation et vulnérabilité* Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 40 p.

Saïd K., Hounkponou, 2015, *Les impacts des changements climatiques et avancées en matière d'adaptation : Cas du bassin de Tèwi dans la commune de Dassa-Zoumè au Benin*, Rapport d'étude, 40 p.

Hounkponou S. K., 2015, *Vulnérabilité de l'agriculture béninoise aux changements climatiques et options d'adaptation*, pp 4

IRD, 2015, *Changement climatique : les défis de la recherche avec le Sud*, 306 p.

Lascombes, P., 2008, *Les politiques environnementales*, in Borraz, O., Guiraudon, V., *Politiques publiques 1. La France dans la*

VOUDOUNNON TOTIN K. M. et MONTCHO S. R., *La décentralisation comme réponse à la crise ...*

gouvernance européenne, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique, pp : 29-67.

Meriem Houzir, 2010, *Approche locale et territoriale du changement climatique dans les Pays Arabes*, Rapport final, 76 p.

OCDE, 2009, *Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement*, version préliminaire avant publication, 20 p.

Ronan Dantec et Michel Delebarre, 2013, *Les collectivités territoriales dans la perspective de paris climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global ?* Rapport d'orientation 78 p.

Saïd K., Hounkponou, 2015, *Les impacts des changements climatiques et avancées en matière d'adaptation : Cas du bassin de Tèwi dans la commune de Dassa-Zoumè au Benin*, Rapport d'étude, 101 p.