



Vue partielle d'un entretien avec un acteur de la Société Civile à Mallanville

ETAT DES LIEUX DU CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE EN MATIERE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE AU BENIN

RAPPORT FINAL



Cotonou, Septembre 2021

Remerciements

La présente mission a été réalisée par une équipe de consultants déployée par REID Consulting. L'équipe composée de M. BAKARY Sofwaan (chef de mission) et M. AHLINVI Hans (consultant associé) tient à remercier sincèrement les points focaux communaux et relais départementaux de la PASCiB pour leur collaboration sans faille.

Liste des sigles et abréviations

ABE	: Agence Béninoise pour l'Environnement
AbE	: Adaptation Basée sur l'Ecosystème
AIC	: Agriculture Intelligente face au Climat
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANPC	: Agence Nationale de Protection Civile
ATDA	: Agence Territoriale de Développement Agricole
CDeS	: Comité départemental de Suivi
CEDEAO	: Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CCeC	: Cellule Communale des ATDA
CCOS	: Commission Communale d'Orientation et de Suivi
CNCC	: Comité National sur les Changement Climatiques
CNOS	: Comité national d'orientation et de suivi du secteur agricole
CoP	: Conférence des Parties
CTPNA	: Commission Technique chargé du Processus du Plan National d'Adaptation
CUSTE	: Laboratoire de la Chaire UNESCO – Science et Techniques de l'Environnement
DAJ	: Direction des Affaires Juridiques
DDAEP	: Directions Départementales de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche
DDCVDD	: Directions Départementales du Cadre de Vie et du Développement Durable
DDDGL	: Directions Départementales de la Décentralisation et de la Gouvernance locale
DDEM	: Directions Départementales de l'Eau et des Mines
DGCS-ODD	: Direction Générale de la Coordination et du Suivi des Objectifs de Développement Durables
DGEC	: Direction Générale de l'Environnement et du Climat
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
ECOWAPP	: Politique Agricole Régionale de la CEDEAO
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes

FNEC	: Fonds National pour l'Environnement et le Climat
FVC	: Fonds Vert pour le Climat
GDT	: Gestion Durable des Terres
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIZ	: Agence de Coopération Internationale Allemande pour le Développement
INE	: Institut National de l'Eau
MAEC	: Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération
MAEP	: Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MCCDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MDGL	: Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale
MEDCG	: Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale
MEE	: Ministère de l'Eau et de l'Energie
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MES	: Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MISP	: Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
ONAB	: Office National du Bois
OPA	: Organisation Professionnelle Agricole
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAG	: Programme d'Actions du Gouvernement
PAGIRE	: Plan de Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PASCiB	: Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PC2D	: Programme de Croissance pour le Développement Durable
PDC	: Plan de développement Communal
PNA	: Plan National d'Adaptation
PND	: Plan National de Développement
PNIASAN	: Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PNOPPA	: Plateforme Nationale des organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles
PNRRCACC	: Plate-forme Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique

PNUE	: Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PSDSA	: Plan Stratégique de développement du Secteur Agricole
PSRSA	: Plan Stratégique de relance du Secteur Agricole
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SAP-Bénin	: Système d'Alerte Précoce du Bénin
SDAGE	: Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
UAC	: Université d'Abomey-Calavi
UCP	: Union Communale des Producteurs
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
WD	: Woord En Daad
WRI	: World Resources Institute

Liste des tableaux

Tableau 1: Acteurs clés prospectés pour la mission.....	4
Tableau 2: Nature des données collectées.....	7
Tableau 3: Liste des acteurs pertinents et influents.....	35
Tableau 4: Matrice des relations de pouvoir entre acteurs et parties prenantes.....	41
Tableau 5: Structures, normes et leurs effets sur les relations de pouvoir	42
Tableau 6: Liste des leviers.....	47
Tableau 7: Synthèse de la situation de référence des indicateurs du BENKADI	48

Liste des figures

Figure 1: Liens entre les problématiques traitées par les conventions sur l'environnement	19
Figure 2: Dispositif institutionnel nationaux et locaux en matière de CC au Bénin ..	26

Sommaire

Remerciements	i
Liste des sigles et abréviations	ii
Liste des tableaux.....	iv
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte et justification	1
1.2. Objectifs et résultats attendus	2
1.3. Résultats attendus de la mission.....	3
2. Méthodologie	3
2.1. Recherche et analyse documentaire.....	3
2.2. Collecte de données complémentaires	6
2.3. Méthode et outils d'analyse.....	9
2.4. Limites de l'étude et présentation du rapport	9
3. État des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatiques au Bénin	10
3.1. Cadre juridico-institutionnel en matière de changements climatiques au Bénin	10
3.1.1. Instruments juridiques Internationaux	10
3.1.2. Instruments juridiques régionaux	13
3.1.3. Instruments juridiques nationaux	15
3.2. Synthèse analytique du dispositif juridique et institutionnel.....	18
3.3. Dispositifs institutionnels nationaux et locaux	21
3.4. Cadres Politique et stratégique en matière de changement climatique au Bénin	27
4. Changements obtenus en matières de changement climatique au Bénin.....	29
4.1. Changements impulsés par les acteurs de Benkadi.....	29
4.2. Autres changements importants en matière de Cc au Bénin	29
5. État des lieux des compétences transférées entre les acteurs clés en matière de changement climatique au Bénin.....	32
6. Analyse de pouvoir entre les acteurs du cadre institutionnel.....	32
6.1. Définition des limites du système	32
6.2. Acteurs et réseaux	33
6.3. Relations de pouvoir entres les acteurs et réseaux d'acteurs	39
6.4. Structures et normes	42
6.5. Politiques de pouvoir et contestation.....	44
7. Leviers importants à explorer dans une perspective de plaidoyer par Benkadi.	45
8. Synthèse de la situation de référence des indicateurs du Benkadi	48
9. Conclusion et recommandations	49
Annexe	51

1. Introduction

1.1. Contexte et justification

Au Bénin comme dans les autres pays de l’Afrique de l’Ouest, les effets néfastes des changements climatiques (CC) sont établis comme une évidence. Dans un contexte déjà marqué par la priorité de relever les défis quotidiens de gouvernance (en termes d’adhésion des populations, l’efficacité et l’efficience dans les processus de planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques), les efforts de préparation à l’atténuation ou d’adaptation déployés face aux effets du climat peinent encore à porter leurs fruits. A cet effet, le consortium BENKADI a été établi par les organisations de la société civile Ouest Africaines autour de l’ambition de contribuer à une société civile forte qui travaille à atténuer les effets du changement climatique sur les communautés vulnérables en partenariat avec Woord En Daad (WD) et le Ministère Néerlandais des Affaires Étrangères.

La Plateforme des acteurs de la société civile au Benin (PASCiB) connue comme étant la plus grande plateforme représentative des OSC actives au Bénin à tous les niveaux (départemental et communal) est le membre chargé d’opérationnaliser l’objectif stratégique du consortium au Bénin. Cet objectif revendique le droit au développement et la résilience durable des communautés affectées par l’érosion côtière, la dégradation des écosystèmes, et la déforestation, en particulier les femmes, les jeunes et les personnes vivant avec un handicap au Bénin.

A ce titre, la PASCiB se propose de promouvoir et d’adopter l’approche d’Adaptation basée sur les Ecosystèmes (AbE) dans les plans locaux et nationaux de développement comme moyen d’adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et répondre aux engagements internationaux pris par le Bénin en ratifiant diverses conventions au plan international. Cette approche écosystémique est une stratégie pour la gestion intégrée des ressources en terres, eaux et d’être vivants en vue de la conservation et l’utilisation durable et d’une manière équitable pour répondre aux contraintes actuelles de développement local dans les communes du Bénin. Les contraintes ciblées sont entre autres la dégradation des modes de vie, à la déforestation, à la perturbation aggravée des écosystèmes, à la pollution des eaux, etc. due à l’inadéquation de plan d’aménagement et l’inefficacité de certains plans et

politiques de gestion. Dans le but de trouver des solutions durables à ces contraintes, la PASCiB travaillera avec les communautés à la base, les élus locaux et les ministères sectoriels pour une intégration de l'AbE dans les plans de Développement Communaux (PDC) ainsi que les plans et programmes sectoriels ou thématiques des communes. L'un des préalables à la réussite de ces actions projetées suggère de faire l'état des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatiques en mettant en lumière les leviers qui orienteront les actions de plaidoyer de BENKADI en faveur d'une ancrage institutionnelle et réglementaire de l'AbE au Bénin.

Le présent rapport est rédigé pour faire l'état des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatiques et d'identifier des leviers importants en vue de la facilitation du plaidoyer de l'intégration systématique de l'Adaptation basée sur les Ecosystèmes (AbE) (dans les planifications nationales et locales ainsi que dans les processus de leur budgétisation) par BENKADI dans ses communes d'intervention.

1.2. Objectifs et résultats attendus

1.2.1 Objectif général

L'objectif général de cette mission est de faire un diagnostic du cadre institutionnel et réglementaire en rapport avec les changements climatiques au Bénin dans le but d'identifier les opportunités (ouvertures, et gaps de la gouvernance actuelle) permettant de tirer parti des politiques existantes pour la construction d'un plaidoyer.

1.2.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques assignés à cette étude sont les suivants :

- Faire un État des lieux de toutes les politiques ; lois ou textes réglementaires et dispositifs institutionnels existants en rapport aux changements climatiques au Bénin ;
- Analyser les compétences transférées entre le gouvernement central, les collectivités territoriales et la société civile en ce qui concerne les changements climatiques au Bénin ;

- Présenter les changements intervenus dans les orientations du gouvernement en matière d'atténuation ou d'adaptation aux CC (partiel) suite aux actions de plaidoyer et lobbying menées par les acteurs de la société civile ;
- Faire une analyse des pouvoirs à travers les niveaux d'influence et intérêts de chaque acteur/organisations/parties prenantes des questions relatives aux changements climatique au Bénin.

1.3. Résultats attendus de la mission

Les résultats attendus au terme de la mission sont les suivants :

- Une note de synthèse analytique et critique comportant, entre autres, la liste des documents de politique, lois ou textes règlementaires, outils adoptés ou révisés existant en matière de CC au Bénin est élaborée et rend compte des dispositifs institutionnels existants (au niveau local et national) ainsi que les cadres de dialogue avec la société civile et les lacunes à corriger ;
- Une note de synthèse analytique est produite sur les compétences transférées entre le gouvernement central, les collectivités territoriales et la société civile en ce qui concerne la gestion des Ressources Naturelles et les CC ;
- Une liste synthèse des changements induits par les actions de plaidoyer et lobbying de la société civile sur les orientations du gouvernement en matière d'atténuation ou d'adaptation aux CC est produite ;
- Une note synthèse analytique est produite sur les interactions entre les catégories d'acteurs ainsi que les niveaux de pouvoirs et d'influence en matière de changement climatique en mettant entre autres en exergue les facteurs qui entravent ou facilitent les réformes dans le secteur ainsi qu'un commentaire sur les arrangements sociaux informels/traditionnels/religieux.

2. Méthodologie

2.1. Recherche et analyse documentaire

Cette étape a consisté à mener es recherches sur les thématiques en rapport aux changements climatiques sur les sites internet des acteurs clés à savoir les ministères, les organisations de la société civile , les institutions internationales ainsi que ceux des

projets programmes concernés. En pratique, les informations publiées sur les sites des institutions suivants ont été documentées et analysées.

Par ailleurs , les différents documents ont abordé les dispositions institutionnelles et réglementaires (conventions et accords ratifiés, les lois, décrets et arrêtés promulgués) ainsi que celles politiques prises par l'Etat pour traiter les questions de changements climatiques. Une rapide analyse de contenu faite sur ces documents a révélé qu'ils contiennent essentiellement des informations relatives aux changements intervenus, notamment en ce qui concerne la dynamique organisationnelle et les politiques suscitées par ce cadre institutionnel et réglementaire.

Le tableau 1 présente la liste des acteurs sur lesquels l'analyse documentaire a été réalisée.

Tableau 1: Acteurs clés prospectés pour la mission

Acteurs	Désignation	Services
Etatique	MAEP	DPP (incluant incluant la Cellule genre et environnement) ¹
		DDAEP
		ATDA/CCeC
	MCVDD	DPP
		DGEC
		FNEC
		ABE
		CNCC
		Commission Technique chargé du Processus du PNA - CTPNA
		Police environnementale
		ONAB
		DDCVDD
	MEM	DPP
		DG Eau
		Fonds national de l'eau

¹ Cf. article 50 du décret 2019 fixant la structure-type des Ministères en République du Bénin.

		DDEM
	Juridictions	Tribunaux compétents dans les 10 communes d'intervention du projet
		Cour constitutionnelle
	MEDCAG (Ministère d'État chargé du Développement et de la Coordination de l'Action gouvernementale)	DPP
		DGCS-ODD
		Commission de modélisation économique des impacts du climat
		DDPD
	Ministère de l'enseignement supérieure et de la recherche scientifique	INE (eau)
		Laboratoire Chaire UNESCO - Science et Techniques de l'Environnement (CUSTE)/Université d'Abomey -Calavi (UAC)
	Ministère De La Décentralisation Et De La Gouvernance Locale	DPP
		DDDGL
Collectivités territoriales	Mairie	Services
	L'ensemble des 10 mairies du projet	ANCB (Association Nationale des Communes du Benin)
		Services Affaires Domaniales (foncier) et environnement

Source : Équipe de consultants, Août 2021

2.2. Collecte de données complémentaires

Deux types de données ont été collectées. Il s'agit des données secondaires et des données primaires essentiellement qualitative. L'analyse documentaire réalisée a permis de collecter les données secondaires. Ces dernières ont essentiellement contribué à réaliser le diagnostic du cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatique au Bénin. Les changements induits, les compétences transférées et les relations de pouvoir entre les différents acteurs composant ce cadre institutionnel ont été analysés sur la base des données primaires collectées. Par ailleurs, les données primaires ont essentiellement été collectées à travers des entretiens semi structurés et des focus group réalisés avec les acteurs identifiés dans l'ensemble des communes d'intervention du programme BENKADI. Le tableau 2 présente la nature des données primaires collectées dans le cadre de cette mission.

Tableau 2: Nature des données collectées

Étude	Résultats attendus	Description des données primaires à collecter
Étude sur l'état des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de CC au Bénin en 2021	1- Une note de synthèse analytique et critique comportant, entre autres, la liste des documents de politique, lois ou textes réglementaires, outils adoptés ou révisés existant en matière de CC au Bénin est élaborée et rend compte des dispositifs institutionnels existants (au niveau local et national) ainsi que les cadres de dialogue avec la société civile et les lacunes à corriger ;	1-liste actualisée et approuvée par les acteurs de tous les documents de politique, lois ou textes réglementaires, outils adoptés ou révisés existant en matière de CC au Bénin est élaborée et rend compte des dispositifs institutionnels existants ;
		2- liste exhaustive des acteurs et espaces de dialogues en matière de changement climatique ;
	2- Une note de synthèse analytique est produite sur les compétences transférées entre le gouvernement central, les collectivités territoriales et la société civile en ce qui concerne la gestion des Ressources Naturelles et les CC ;	3- Perceptions des acteurs sur leurs rôles et responsabilités ainsi que sur l'application des textes existants en matière de CC ;
	3- Une liste synthèse des changements induits par les actions de plaidoyer et	Perceptions des acteurs sur les compétences transférées entre le gouvernement central, les collectivités territoriales et la société civile en ce qui concerne la gestion des Ressources Naturelles et les CC ;
		1- Recensement des actions de plaidoyer et de lobbying en matière des CC

lobbying de la société civile sur les orientations du gouvernement en matière d'atténuation ou d'adaptation aux CC est produite ;	2- Recensement des changements ou résultats induits par les actions de plaidoyer et de lobbying
4- Une note synthèse analytique est produite sur les interactions entre les catégories d'acteurs ainsi que les niveaux de pouvoirs et d'influence en matière de changement climatique en mettant entre autres en exergue les facteurs qui entravent ou facilitent les réformes dans le secteur ainsi qu'un commentaire sur les arrangements sociaux informels/traditionnels/religieux.	1- liste exhaustive des acteurs et espaces de dialogues en matière de changement climatique ;
	2-Perceptions des acteurs sur leurs rôles et responsabilités ainsi que sur l'application des textes existants en matière de CC ;
	3- Degré de collaboration et niveau d'influence de chaque acteur dans les CC ;
	4- Perception des acteurs sur la prise en compte de l'inclusion sociale dans les CC

Source : Équipe de consultants, Août 2021

2.3. Méthode et outils d'analyse

La méthode principale d'analyse adoptée pour atteindre les objectifs de cette étude est l'analyse de contenu subdivisée en quatre principales étapes. La première étape de cette approche a consisté à un examen systématique et méthodique des documents collectés et des données qualitatives de façon à minimiser les éventuels biais cognitifs et culturels. La deuxième étape de cette méthode adoptée a été le traitement des données. La troisième étape a permis d'interpréter les données significatives à l'atteinte des résultats attendus (1 à 3) de cette étude. La dernière étape de cette méthode est celle au cours de laquelle le POWER SCAN développé par BENKADI a été utilisé comme outil d'analyse de pouvoir en déterminant :

- (i) les limites du système pour préparer le terrain pour l'analyse
- (ii) les Acteurs et réseaux dans le but d'identifier les acteurs clés, de leurs motivations et de leur capacité à favoriser ou à entraver le changement de politique souhaité.
- (iii) les Structures et normes pour analyser les structures sous-jacentes, les tendances et les dépendances qui façonnent les relations de pouvoir.
- (iv) les Politiques de pouvoir et contestations afin de comprendre comment les acteurs détenteurs du pouvoir légitiment leur pouvoir et comment ceux exclus manifestent leurs besoins et intérêts
- (v) Les Leviers à travers lesquels la transition recherchée par BENKADI peut avoir lieu.

2.4. Limites de l'étude et présentation du rapport

L'approche méthodologique globale adoptée pour la réalisation de cette étude s'est basée sur les (i) documents officiels existants sur les sites du Gouvernement du Bénin sur le changement climatique (ii) les politiques et stratégies nationales et sectorielles des secteurs vulnérables existants et ayant été publiés à partir de 2001. Cette approche élimine intrinsèquement dans sa démarche les documents d'avant 2001 et surtout, les politiques et stratégies en cours de révision ou de formulation dans les domaines concernés. Par ailleurs, l'analyse de pouvoir a été essentiellement réalisée sur la base d'entretiens individuels avec les catégories d'acteurs dans du fait des

contraintes dues à la pandémie de Covid-19 et du délai court assigné pour la réalisation de cette étude.

3. État des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatiques au Bénin

3.1. Cadre juridico-institutionnel en matière de changements climatiques au Bénin

Le Bénin dispose d'un cadre législatif et réglementaire pour la gestion de l'environnement et le développement durable qui se renforce progressivement. Outre les traités internationaux et régionaux ratifiés, le Bénin dispose de textes de lois et décrets qui traitent des problématiques liées à l'environnement et aux changements climatiques. La typologie des différents instruments juridiques par niveaux d'interventions se présente comme suit :

3.1.1. Instruments juridiques Internationaux

○ Accord de Paris (COP 21)

Il a été adopté le 12 décembre 2015 et ratifié par décret n°2016-665 en date du 25 octobre 2016, ce texte vise à renforcer la lutte contre les effets néfastes des CC notamment à travers :

- des actions visant à réduire sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;
- le renforcement des capacités d'adaptation aux effets des changements climatiques ;
- la promotion de la résilience à ces effets et d'un développement (à faible émission de gaz à effet de serre) ne constituant pas un danger pour la production alimentaire. (Article 2.1.a, b et c de l'Accord)

○ Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) :

Cette convention a été adoptée le 13 Juin 1992 et ratifié par le Bénin le 30 juin 1994, ce texte énumère un certain nombre de principes directeurs ou généraux en matière environnementale. Il s'agit des principes de précaution, de prévention, de responsabilités communes mais différenciées etc.

○ **Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique**

L'objectif de cette convention adoptée en mai 1992 et ratifiée juin 1994, est de conserver et d'utiliser de manière durable les richesses biologiques de la planète et de partager les bénéfices de cette utilisation. Les principes ci-après y sont contenus :

- Les États ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques ;
- Reconnaissance des savoirs traditionnels et locaux en matière de ressources biologiques et exigence du partage équitable des retombées de leur exploitation. (Alinéa 4 du préambule et article 3 de la Convention).

○ **Convention des Nations Unies sur la Désertification et la sécheresse**

L'objectif principal de cette convention adoptée le 17 juin 1994 et ratifiée le 28 août 1996, est de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse. Pour y arriver, elle procède à la définition d'un ensemble de principes directeurs, de mesures et d'un programme d'action et de coopération qui devront servir de référence à l'élaboration des législations nationales.

○ **Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles.**

Elle a été adoptée le 10 décembre 1976 et ratifiée le 30 juin 1986. Dans son contenu, elle transcrit qu'en matière d'environnement, l'intérêt commun, la coopération et l'assistance mutuelle sont des principes fondamentaux.

○ **Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes**

Les principes contenus dans les dispositions de ce traité adopté le 27 janvier 1967 et ratifié le 2 juillet 1986 sont les suivants : l'interdiction de modifier l'environnement de l'espace extra-atmosphérique et des corps célestes ; le devoir d'empêcher les dommages au milieu terrestre.

○ **Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination.**

L'objectif principal de cette convention ratifiée le 14 décembre 1997, est de favoriser la réduction du nombre de mouvements transfrontières et la quantité de déchets

dangereux au minimum, et de gérer et éliminer ces déchets d'une manière écologiquement rationnelle. Pour ce faire, elle prévoit qu'il va falloir : réduire les mouvements transfrontières de déchets à un minimum compatible avec leur gestion écologiquement rationnelle et efficace et contrôler tout mouvement transfrontière permis par les termes de la convention ; réduire au minimum la quantité et la nocivité des déchets produits, assurer la gestion écologiquement rationnelle, y compris le traitement de ces déchets à un endroit aussi proche que possible de leur lieu de production ; assurer les pays en développement afin qu'ils gèrent de manière écologiquement rationnelle les déchets dangereux et autres déchets qu'ils produisent.

○ **Convention de Ramsar sur les zones humides**

Tout en reconnaissant les fonctions écologiques ainsi que les valeurs économique, culturelle, scientifique et récréative des zones humides, cette convention ratifiée par le Bénin le 24 janvier 2002, pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides, a pour objectif principal d'enrayer leur dégradation ou disparition pour le présent et pour le futur. Les Parties contractantes à cette convention s'engagent à :

- œuvrer pour l'utilisation rationnelle de toutes leurs zones humides ;
- inscrire des zones humides appropriées sur la Liste des zones humides d'importance internationale et à assurer leur bonne gestion ;
- coopérer au plan international dans les zones humides transfrontières, les systèmes de zones humides partagés et pour les espèces partagées.

○ **Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants**

Elle a été ratifiée le 5 janvier 2004 et interdit un certain nombre de substances chimiques très polluantes tels que l'aldrine, le chlordane, le toxaphène, etc. Également, elle prévoit de prévenir et de réduire la formation et le rejet de dioxines et de furane.

○ **Convention de Rotterdam sur le commerce international des produits chimiques et pesticides dangereux**

Depuis le 5 janvier 2004, le Bénin a ratifié cette convention qui a pour objectif de prévenir ou de réduire l'incidence des maladies et des lésions professionnelles dues aux produits chimiques. Elle a la conviction d'assurer la protection des travailleurs

contre les effets nocifs des produits chimiques et le renforcement de la protection du public et de l'environnement.

3.1.2. Instruments juridiques régionaux

- **Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique les déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières**

Cette convention porte sur l'importation et l'élimination des déchets dangereux et radioactifs. Elle a été ratifiée par le Bénin le 13 juin 1997.

- **Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO.**

Le règlement C/REG.3/01.03 a abordé les questions liées au développement durable de l'élevage au sein d'une politique de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, au contrôle des systèmes traditionnels d'exploitation pastorale et à l'impact des mouvements incontrôlés du bétail en matière de transhumance .

- **Règlement N°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA**

Ce règlement a pour objet d'harmoniser les règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et des plants dans les États membres de l'Union. Cette harmonisation vise à déterminer l'origine des semences des variétés des espèces végétales et plants énumérées dans le Catalogue des Espèces et Variétés Végétales de l'Union tel que défini à l'article 9 du Règlement et à garantir leur bonne qualité.

- **Règlement N°04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant l'homologation, la commercialisation et le contrôle des pesticides au sein de l'UEMOA**

Le présent Règlement a pour objet de : a) protéger les populations et l'environnement de l'Union contre des dangers potentiels de l'utilisation des pesticides ; b) faciliter le commerce de pesticides entre les États membres, par l'application de principes et règles régionalement reconnus qui minimisent les entraves aux échanges

commerciaux ; c) faciliter l'accès des agriculteurs aux pesticides de qualité en temps et lieux opportuns ; d) assurer l'utilisation rationnelle et judicieuse des pesticides ; e) contribuer à la création d'un environnement favorable à l'investissement privé dans l'industrie des pesticides ; f) promouvoir le partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile.

- **Directive n°02/2008/CM/UEMOA relative à la recherche et au sauvetage en mer et à la protection de l'environnement marin :**

La présente Directive a pour objet de déterminer les règles applicables dans les Etats membres, en matière de recherche et de sauvetage en mer et de protection de l'environnement marin.

- **Directive n°03/2014/CM/UEMOA et n°04/2014/CM/UEMOA sur la pêche et l'aquaculture)**

Ces deux directives traitent des dispositions générales relatives la pêche, à l'aquaculture, l'exercice de la pêche et de l'aquaculture, des conditions d'accès aux ressources halieutiques, des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des activités des navires et embarcations de pêche, suivi des infractions en matière de pêche, la coopération communautaire.

- **Déclaration ouest-africaine pour une Agriculture Intelligente face au Climat (Bamako, 15-18 juin 2015)**

A travers cette déclaration, les parties prenantes s'engagent à soutenir l'appropriation, la planification, la mise en œuvre, la capitalisation et le suivi-évaluation de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) dans les programmes d'investissements agricoles ; renforcer la cohérence intersectorielle, le dialogue interinstitutionnel et la coordination inter-échelle des programmes d'investissements agricoles en matière d'AIC, à tous les niveaux ; accroître la mobilisation des ressources pour l'AIC dans le cadre des programmes d'investissements agricoles ; renforcer la coordination et la convergence des initiatives techniques, scientifiques, institutionnelles, politiques et financières pour l'AIC autour des orientations stratégiques et des priorités opérationnelles des programmes d'investissements agricoles ; impliquer des acteurs non-étatiques, notamment des femmes et des jeunes, dans la mise en œuvre du Cadre d'intervention et de l'Alliance pour l'AIC en Afrique de l'Ouest.

3.1.3. Instruments juridiques nationaux

Au niveau national, plusieurs instruments juridiques ont été dénombrés. Ils ont été adoptés à diverses périodes pour appuyer l'opérationnalisation des traités ou accords internationaux et régionaux ratifiés par le Bénin pour faire face aux défis liés changements climatiques au Bénin. Il s'agit de :

- **Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019**

La loi fondamentale reconnaît à toute personne le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable (art. 27 et 28) et prévoit dans ses dispositions la supériorité de tous les traités ou accords régulièrement ratifiés à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie (art. 147). Ainsi, les conventions internationales et sous-régionales ratifiées par le Bénin dans le domaine de l'environnement font partie intégrante du droit positif béninois².

- **Loi n°2018-18 du 06 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin**

Elle régit toutes les actions, activités, mesures et initiatives entrant dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets et conséquences négatifs.

- **Loi n°2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables en République du Bénin**

La présente loi interdit en République du Bénin, les opérations de production, d'importation, d'exportation, de commercialisation, de distribution, de détention et d'utilisation des sachets non biodégradables. Y sont également interdits le déversement, le jet des sachets en plastique dans les rues, les voies publiques, les abords des habitations et autres lieux publics, en milieu urbain et rural, dans les infrastructures des réseaux d'assainissement, dans les cours et plans d'eau, la mer et leurs abords, par-dessus bord des véhicules.

² Le droit positif est l'ensemble des règles de droit en vigueur dans un Etat donné à un moment donné.

- **Loi n°98-030 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin**

Elle renforce le cadre institutionnel de gestion et de mise en œuvre du développement durable en instituant plusieurs organismes. Elle comporte par ailleurs des dispositions qui visent à protéger le milieu naturel et l'environnement humain.

- **Loi n°93-009 portant Régime des Forêts en République du Bénin**

Elle régit la gestion, la protection, l'exploitation des forêts, le commerce et l'industrie des produits forestiers et connexe. Ainsi, son objectif principal est la conservation et la gestion rationnelle des ressources forestières. Son objectif principal est la conservation et la gestion rationnelle des ressources forestières.

- **Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin**

Elle dispose que chaque conseil communal doit avoir en son sein une commission chargée des affaires domaniales et environnementales. Ainsi, la commune a des compétences en matière d'administration et d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière environnementale.

- **Loi N° 2002-16 portant régime de la faune en République du Bénin**

Les dispositions de la présente loi visent à préserver et valoriser la faune d'une part, à assurer une gestion durable des aires protégées d'autre part.

- **Loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin**

Elle fixe les conditions d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). La GIRE vise une utilisation équilibrée, une répartition équitable et une exploitation durable de la ressource disponible. Cette loi interdit par ailleurs la pollution de la ressource eau et institue d'autres outils de planification nécessaires à la gestion durable de l'eau que sont : la politique nationale de l'eau, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), le plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau.

- **Loi N° 2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin et loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la loi 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin**

La loi N° 2013-01 a réglementé l'ensemble des terres aussi bien urbaines, périurbaines que rurales (art. 4). Elle a conféré aux autorités communales le pouvoir de prendre par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles de leur ressort territorial, conformément à la Constitution, aux lois et règlements en vigueur (art. 318). La loi n°2017-15 a maintenu les dispositions de la loi n°2013-01 relatives à l'exploitation durable des terres et aux prérogatives reconnues aux autorités des collectivités territoriales en matière de gestion des ressources naturelles.

- **Loi-cadre n°2014-19 du 07 août 2014 relative à la pêche et à l'aquaculture en République du Bénin**

La présente loi-cadre détermine le régime de protection, de gestion, d'utilisation et de mise en valeur des ressources halieutiques dans les eaux sous juridiction béninoise et ce, conformément aux conditions d'une gestion intégrée des ressources en eau.

- **Loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant code pastoral en République du Bénin**

Elle fixe les règles et les principes fondamentaux applicables en matière de pastoralisme en République du Bénin et s'applique principalement à l'élevage pastoral des espèces bovine, ovine, caprine, caméline, équine et usine

- **Charte nationale sur la gouvernance environnementale du 23 Janvier 2004 et décret portant approbation de la Charte nationale sur la gouvernance environnementale du 12 mai 2004**

Les règles prévues par ces textes sont destinées à favoriser la recherche de processus et de solutions pour une gestion partagée de l'environnement entre l'Etat central, les collectivités territoriales et la société civile. Ces règles visent à optimiser la gestion de l'environnement. Les dispositions de ces textes contribuent à la lutte contre la pauvreté et au développement durable.

- **Décret portant création, attributions et fonctionnement du comité national de coordination de la mise en œuvre de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants**

Ce décret a essentiellement fixé les attributions et les règles de fonctionnement du Comité national de coordination de la mise en œuvre de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

- **Décret n°2003-142 du 30 Avril 2003 portant Création, attribution et fonctionnement du Comité National sur les Changements Climatiques**

Ce décret a fixé les attributions et les règles de fonctionnement du Comité.

3.2. Synthèse analytique du dispositif juridique et institutionnel

Les effets néfastes des changements climatiques « *n'épargnent aucun secteur du développement humain ni aucun écosystème qu'il soit marin, désertique, forestier, aquatique ou terrestre* »³. C'est pour cette raison que les Etats, en particulier ceux des régions les plus vulnérables comme le Bénin, ratifient des traités ou accords en vue de renforcer leurs réponses à la menace du changement climatique.

Dans cette perspective, depuis les années 1980 à ce jour, le Bénin a ratifié plusieurs conventions internationales dont les plus importantes sont les trois conventions de Rio⁴ et l'Accord de Paris⁵. A l'analyse, ces accords traitent de sujets préoccupants liés à la préservation de l'environnement. En effet, les problématiques qui y sont contenues se rapportent notamment à la surexploitation des ressources, la perte de la diversité biologique, la désertification, l'utilisation croissante de technologies à impacts négatifs sur l'homme et sur l'environnement, l'augmentation dans l'atmosphère terrestre de la concentration de gaz à effet de serre à l'origine du réchauffement climatique etc. Ces problématiques entretiennent entre elles des rapports que met en exergue la figure 1

³ Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme Direction Générale de l'Environnement, Deuxième communication nationale de la République du Bénin sur les changements climatiques, Bénin (Cotonou), Juin 2011, p. 3

⁴ La Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique (ratifiée en juin 1994), la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (ratifiée en juin 1994) et la Convention des Nations Unies sur la Désertification et la sécheresse (Ratifiée en août 1996).

⁵ Ratifié en octobre 2016, l'Accord de Paris remplace le Protocole de Kyoto arrivé à expiration en 2020.

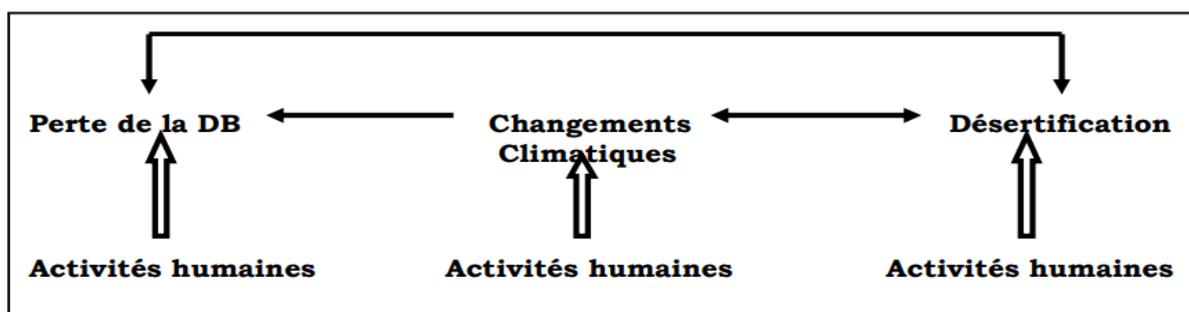


Figure 1: Liens entre les problématiques traitées par les conventions sur l'environnement

Par ailleurs, les principales conventions ratifiées par le Bénin en matière d'environnement présentent des particularités. Celles-ci concernent d'une part, les aspects techniques relatifs aux gaz à effet de serre et à la réduction de leur émission pour la Convention sur les Changements climatiques et l'Accord de Paris, à la conservation des espèces et l'utilisation durable des ressources biologiques pour la Convention sur la Diversité Biologique, et d'autre part, les aspects organisationnels : approche participative dans l'élaboration des plans d'action nationaux, mise en œuvre régionale avec une mention particulière pour la priorité à l'Afrique, s'agissant de la Convention sur la Lutte Contre la Désertification⁶.

La mise en œuvre des conventions de Rio au Bénin a nécessité la création par décret du Comité National sur les Changements Climatiques⁷. En effet, ce texte prévoit en son article 2 : le Comité National sur les Changements Climatiques est l'organe chargé du suivi et de l'appui à la mise en œuvre de la CCNUCC et de tous les instruments juridiques connexes à la CCNUCC [...] ainsi que de l'étude de toutes les questions scientifiques, technologiques et autres relatives à l'évolution du climat. Ainsi, ce Comité, placé sous l'autorité du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable⁸ est compétent pour assurer le suivi et l'appui à la mise en œuvre de l'Accord de Paris en vigueur depuis l'expiration en 2020 du Protocole de Kyoto. Mais force est de relever que ce comité n'a pas de représentations aux niveaux départemental et local⁹ contrairement au Comité national d'orientation et de suivi du secteur agricole

⁶ Lire les articles 7, 9 et 15 de la Convention.

⁷ Décret n°2003-142 du 30 Avril 2003 portant création, attribution et fonctionnement du Comité National sur les Changements Climatiques.

⁸ Article 3 du Décret n°2003-142 du 30 Avril 2003 portant création, attribution et fonctionnement du Comité National sur les Changements Climatiques.

⁹ Source : enquête de terrain.

(CNOS)¹⁰ qui est bien représenté au niveau départemental par le Comité départemental de Suivi (CDeS) et au niveau communal par la Commission Communale d’Orientation et de Suivi (CCOS).

L’adhésion du Bénin à plusieurs institutions sous-régionales, notamment la CEDEAO et l’UEMOA, a permis l’adoption d’une série de règlements, de directives et d’accords ayant pour seule finalité de protéger les populations et l’environnement contre les effets néfastes des changements climatiques. Des dispositifs ont été mis en place par décret¹¹ pour garantir la mise en œuvre de ces différents textes.

De même, au plan interne, différentes lois abordant des thématiques liées au cadre de vie et au développement durable ont été votées au parlement et sont en vigueur. Il s’agit entre autres de la loi-cadre sur l’environnement, de la loi portant Régime des Forêts, de la loi portant régime de la faune en République du Bénin, de la loi portant gestion de l’eau, de la loi sur les changements climatiques, la loi n° 2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin modifiée et complétée par la loi n°2017-15 du 10 août 2017. Pour garantir la mise en œuvre de ces lois, le Code pénal a été adopté en 2018¹². Ce Code comporte les infractions constituant des atteintes à l’environnement et prévoit des sanctions suffisamment dissuasives pouvant être prononcées à l’encontre des auteurs, co-auteurs et complices desdites atteintes. Aussi, des lois et actes réglementaires ont-ils institué la Police républicaine, la Police environnementale, la Police sanitaire, les Agents forestiers, les Agents assermentés de l’administration en charge de la pêche etc. Ces différents corps de métier travaillent en étroite collaboration avec les juridictions de l’ordre judiciaire¹³ instituées par les lois portant organisation judiciaire en République du Bénin¹⁴ et progressivement installées au niveau des communes. Au niveau desdites juridictions, la plupart des autorités

¹⁰ Le CNOS est rattaché au MAEP.

¹¹ Il s’agit par exemple du décret n°2018-171 du 16 Mai 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de Gestion des Pesticides (CNGP), du décret n°20II-834 du 30 décembre 2011 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la Plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique en République du Bénin, du décret n°2012-426 du 06 novembre 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l’Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) etc.

¹² Lire les dispositions des articles 846 et suivants de la loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 relatives aux atteintes à l’environnement.

¹³ Ces juridictions sont distinctes de la Cour Constitutionnelle qui peut être aussi saisie en cas de violation des dispositions de la Constitution relatives à l’Environnement (Lire les articles 27, 28 et 29 de la Constitution).

¹⁴ Loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et complétée par la loi n°2016-15 du 28 juillet 2016 et la loi n°2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice.

judiciaires¹⁵ rencontrées ont une faible perception des sanctions prévues par les textes en cas d'atteinte à l'environnement. Les raisons qui peuvent justifier cet état de chose sont :

- La récente prise de service des autorités rencontrées¹⁶ ;
- La non prise en compte des matières relatives au droit de l'environnement et procédures y afférentes durant la formation initiale des magistrats¹⁷ ;
- Le faible usage des textes se rapportant à l'environnement par les magistrats de façon générale¹⁸ ;
- La non vulgarisation des textes sur l'environnement en général et les changements climatiques en particulier au niveau de l'appareil judiciaire.

Les dispositions prises par le Bénin aux plans normatif et institutionnel dans le domaine de l'environnement sont pertinentes. Cependant, ces dispositions institutionnelles et réglementaires ne prennent pas en compte de manière distincte, l'inclusion des groupes vulnérables et des OSC comme catalyseurs importants dans la l'adaptation et l'atténuation du CC au Bénin.

3.3. Dispositifs institutionnels nationaux et locaux

Le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCDVDD) joue un rôle essentiel dans la gestion des changements climatiques. Conformément aux dispositions du décret n° 2019-547 du 11 décembre 2019¹⁹, ce ministère, en matière de protection de l'environnement et du climat, est principalement chargé du suivi de la mise en œuvre des engagements du Bénin en matière de développement durable ainsi que des conventions internationales et régionales relatives à ses domaines de compétence d'une part, et de la mise en œuvre des procédures et mesures d'amélioration de la qualité du cadre de vie et de lutte contre toutes les formes de pollution d'autre part. Son organisation se présente ainsi qu'il suit²⁰ :

Le Ministère est composé des personnes et services ci-après :

¹⁵ Les Magistrats

¹⁶ Il s'agit de la dernière promotion d'Auditeurs de justice formée à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ayant prêté serment et pris service en 2020.

¹⁷ Source : données collectées sur le terrain

¹⁸ Toutefois, les magistrats du parquet et ceux de la chambre des flagrants délits connaissent parfois des affaires relatives à la protection de l'environnement, à la préservation des ressources naturelles.

¹⁹ Lire l'article 3 du décret n° 2019-547 du 11 décembre 2019 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable.

²⁰ Articles 4 et suivants du décret n° 2019-547 du 11 décembre 2019 et art. 3 et suivants du décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure-type des ministères.

- le Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- les personnes et services directement rattachés au Ministre : le Conseiller technique juridique et quatre autres conseillers désignés au besoin, le Secrétaire particulier du ministre, la Cellule de contrôle des marchés publics, la Personne responsable des marchés publics, l'Assistant du ministre, le Garde de corps, deux (02) chauffeurs du ministre. ;
- l'Inspection générale du ministère ;
- le Secrétariat général du ministère ;
- les directions centrales : la Direction de l'Administration et des Finances, la Direction des Systèmes d'Informations, la Direction de la Programmation et de la Prospective composée entre autres d'une Cellule Genre et Environnement ;
- les directions techniques : la Direction générale de l'environnement et du climat, la Direction générale du développement urbain, la Direction générale de l'habitat et de la construction, la Direction de la promotion de l'écocitoyenneté, les Directions départementales du cadre de vie et du développement durable, les Inspections forestières ;
- les organismes sous tutelle : le Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC), le Fonds National pour l'Environnement et le Climat, l'Agence Béninoise pour l'Environnement, l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune, l'Institut Géographique National, l'Office National du Bois, le Laboratoire d'Etudes et de Surveillance Environnementales, l'Agence pour la Réhabilitation de la Cité Historique d'Abomey, l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo, l'Agence de Développement du Lac Ahémé et de ses chéneaux ;
- les organes de renforcement du système de contrôle et de la gouvernance : le Comité ministériel d'audit interne, le Comité ministériel de maîtrise des risques, le Comité des directeurs, la Commission ministérielle des systèmes d'information connectivité, un comité « Programme d'Investissement Public » et tous autres comités jugés nécessaires.

Cette brève présentation laisse apparaître les organes clés en charge de la gestion des changements climatiques au Bénin que sont :

- la Direction de la Programmation et de la Prospective du MCVDD : Cette direction assure la gestion du processus de planification du ministère. A travers sa Cellule Genre et Environnement, elle est chargée de veiller à l'intégration de l'approche genre et développement et celle de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement du ministère.
- la Direction générale de l'environnement et du climat : Elle a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi de la politique, des stratégies de l'Etat et de la réglementation nationale en matière d'environnement, de gestion des effets des changements climatiques et de promotion de l'économie verte en collaboration avec les autres organes de gestion.
- la Direction de la promotion de l'écocitoyenneté : Elle a pour mission de concevoir et de mettre en œuvre la politique d'écocitoyenneté en matière de cadre de vie, d'environnement et de développement durable. A ce titre, elle est notamment chargée de suivre et d'évaluer périodiquement la stratégie d'information et d'éducation dans les domaines de compétences du ministère, de définir une approche holistique tenant compte des aspects écologiques, socio-culturels et autres de chaque question relevant du domaine de compétences du ministère et de veiller à l'organisation des campagnes de sensibilisation en direction des populations cibles sur les enjeux environnementaux.
- les Directions départementales du cadre de vie et du développement durable : Elles sont principalement chargées de suivre et contrôler l'application des normes et textes législatifs et réglementaires en matière d'environnement et de changement climatique, de protection de la nature, d'urbanisme, d'assainissement, de voirie urbaine, de mobilité urbaine, d'habitat, de construction, de cartographie d'une part, de suivre toutes les activités des communes concourant à l'amélioration du cadre de vie des populations et d'exécuter ou de suivre l'exécution des programmes, projets ou actions initiés par l'Etat dans les domaines de compétence du ministère.

- le Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC) : Il est chargé du suivi et de l'appui à la mise en œuvre de la Convention-Cadre sur les Changements Climatiques et de tous les instruments juridiques connexes à cette Convention ainsi que de l'étude de toutes questions scientifiques, technologiques et autres relatives à l'évolution du climat. Il est composé des organes suivants : l'Assemblée Générale²¹, le Secrétariat Permanent²² et les équipes techniques qui sont au nombre de trois et qui sont les organes auxiliaires du Secrétariat Permanent. Dans l'exercice de ses prérogatives, le CNCC collabore avec la quasi-totalité des ministères et en particulier avec MCDD, MEDCAG, le MAEP, le Ministère de l'Eau et des Mines et le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. Ce dernier, à travers sa Direction en charge des Affaires Juridiques, donne, avant leur signature, des avis juridiques sur tous les projets d'accord impliquant le ministère, fournit les interprétations requises des accords internationaux et répond aux demandes d'avis juridique des autres ministères et institutions, initie et suit les formalités nécessaires à l'entrée en vigueur des traités, conventions, et accords, notamment les formalités relatives à l'adhésion, à la ratification et au dépôt des instruments de ratification, tient à jour la liste complète des traités, conventions, pactes, accords et autres instruments juridiques internationaux auxquels le Bénin est partie et veille à leur application²³.
- le Fonds National pour l'Environnement et le Climat : Le FNEC est un mécanisme de financement des programmes et projets visant la protection et la gestion rationnelle de l'environnement, la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques et la promotion du développement durable au Bénin. Institué par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création,

²¹ L'Assemblée Générale est composée des représentants des ministères suivants : MCDD, MEDCAG, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, Ministère de la Justice et de la Législation, Ministère des Infrastructures et des Transports, MAEP, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Ministère de l'Energie, Ministère de l'Eau et des Mines, Ministère de la santé, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, Ministère de l'Economie et des Finances. Elle est également composée d'ONG et du secteur privé (la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin. Elle se réunit en session ordinaire deux fois dans l'année : en juin et décembre et prend ses décisions à la majorité absolue de ses membres.

²² C'est l'organe d'exécution des décisions du CNCC composé d'un Secrétaire Exécutif, chargé de coordonner les activités du Comité. Le Secrétaire Exécutif est le Point Focal National de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Le Secrétariat exécutif comprend également un Secrétaire chargé des questions scientifiques, techniques et technologiques, un Secrétaire chargé des activités de collecte, de gestion et d'échange de données d'observation et d'informations sur le système climatique, un Secrétaire chargé du suivi des projets et programmes relatifs à la mise en œuvre de la Convention et un Rapporteur.

²³ Lire l'article 19 du décret n°2020-273 du 13 mai 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.

organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique²⁴, le FNEC a été accrédité le 28 février 2019 comme entité nationale de mise en œuvre des projets du Fonds Vert pour le Climat. Cette accréditation lui permet de soumettre au Système des Nations Unies des projets/programmes d'adaptation ou d'atténuation autant de fois qu'il le désire.

- l'Agence Béninoise pour l'Environnement : Cette agence est instituée par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique. Il a pour mission, dans le cadre de l'application de la politique gouvernementale en matière d'environnement, de concevoir, développer, appliquer, déployer des solutions fiables et adaptées aux problèmes environnementaux auxquels fait face le Bénin et d'en assurer le suivi et le contrôle de qualité, en collaboration et en synergie d'action avec tous les acteurs de la vie socio-économique et culturelle du Bénin et de la sous-région.
- l'Office National du Bois : l'ONAB a été créé par décret n°83-425 du 02 décembre 1983. Sa mission est axée sur : la création, le développement et la gestion durable des plantations domaniales sous sa gestion ; la promotion du reboisement ; l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans d'aménagement participatif ; la protection des plantations contre les incendies et les coupes frauduleuses, l'appui conseil aux communautés riveraines ; l'exploitation forestière et la commercialisation des produits exploités notamment.
- les Inspections forestières : Elles contribuent à la mise en œuvre de la politique forestière nationale au niveau départemental.

Au regard du développement fait sur le cadre institutionnel et réglementaire, il est important relever que le Bénin dispose d'un arsenal de textes et d'institutions lui permettant de lutter efficacement contre les effets néfastes des changements climatiques. Malgré cela, le degré d'application des textes en vigueur en matière d'environnement reste faible car les différents acteurs devant garantir leur mise en

²⁴ Voir aussi le décret n°2017-128 du 27 février 2017 constatant approbation de la création du Fonds National pour l'Environnement et le Climat (FN EC).

œuvre effective les méconnaissent pour la majorité d'entre eux. Des efforts doivent donc être consentis par les pouvoirs publics et les Organisations de la Société Civiles (OSC) pour remédier à une telle situation.

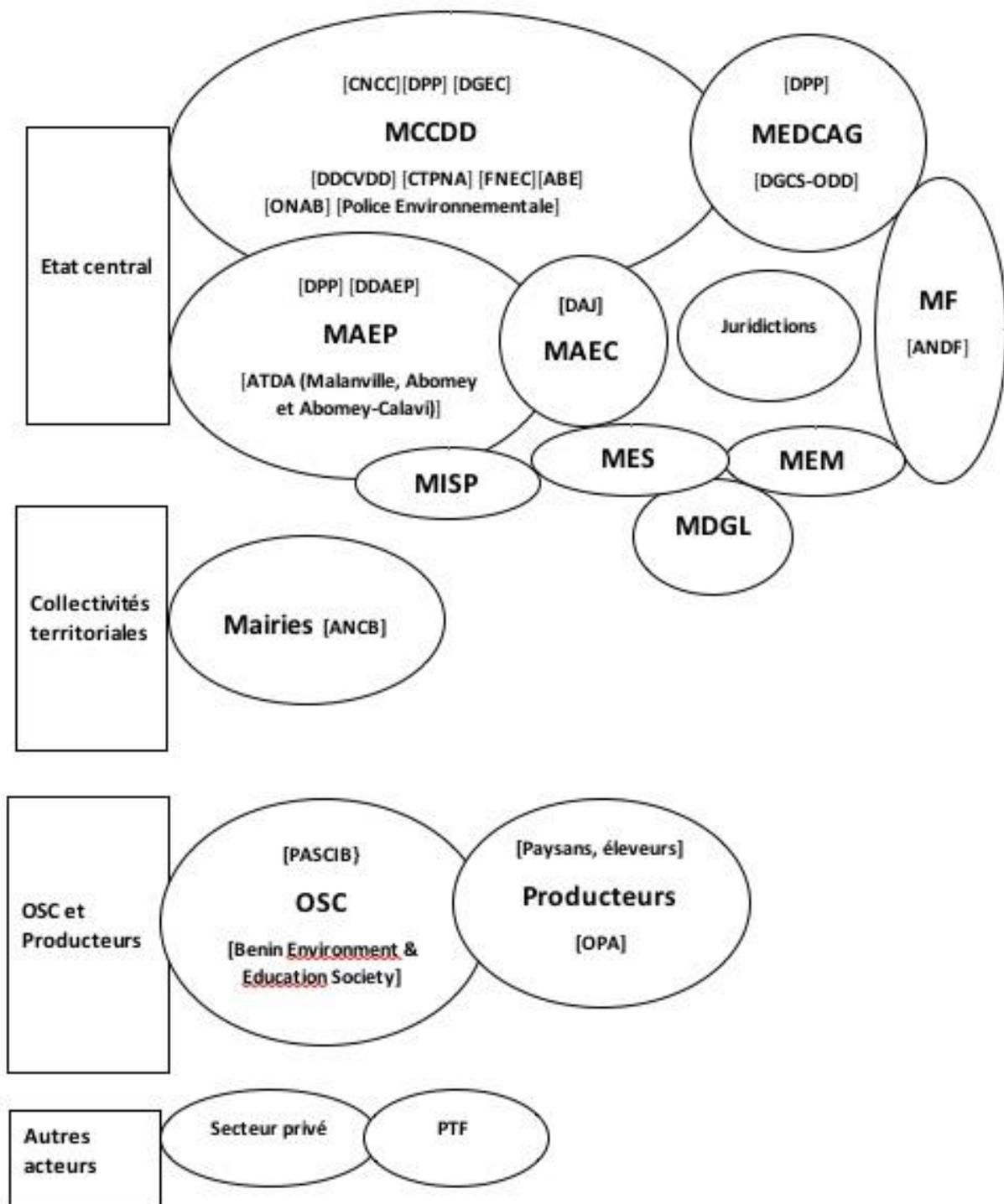


Figure 2: Dispositif institutionnel nationaux et locaux en matière de CC au Bénin

Source : Équipe de consultants, Août 2021

3.4. Cadres Politique et stratégique en matière de changement climatique au Bénin

○ Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016-2021)

Depuis 2016, le Gouvernement du Bénin s'est doté d'un instrument unique de pilotage de l'action gouvernementale qui établit les grands axes de développement et d'investissement au Bénin d'ici à l'horizon 2021. En pratique, il sert également de boussole pour la planification et la mise en œuvre des activités de tous les ministères. Dans sa structure, il est constitué de 45 projets phares et 95 projets prioritaires dans tous les secteurs dont ceux de l'agriculture et de l'eau sont hautement considérés comme vulnérables au changement climatique. A ce titre, le PAG se présente comme un document de développement fondé sur les recommandations des conventions internationales, y compris les Accords de Paris sur le changement climatique. Il se base ainsi sur l'évidence que les effets du changement climatique sont déjà perceptibles, avec la baisse des précipitations et ses conséquences sur les ressources en eau, les rendements agricoles et la sécurité alimentaire « dans la zone sahélienne du Nord » pendant qu'au « Sud », la récurrence des inondations et leurs corollaires de catastrophes sanitaires, et aussi l'érosion côtière et la disparition progressive d'une partie du territoire national.

Cette considération des problématiques du changement climatique a été abordée par les axes 4 et 7 du document (PAG) et opérationnalisées en projets et actions spécifiques. Ainsi, l'axe 4 traite de l'amélioration de la croissance économique avec comme moyen d'intervention, la réalisation d'un projet de renforcement de la résilience du secteur de l'énergie aux impacts des changements climatiques. L'axe 7 est relatif au développement équilibré et durable de l'espace national et se concentre sur le secteur de l'aménagement du territoire et promotion du développement durable et repose sur le Programme pour l'Adaptation des Villes aux changements climatiques au Bénin proposé à cet effet.

○ Politiques et stratégies sectorielles

Les secteurs de l'agriculture et des ressources en eau représentent les secteurs où le changement climatique est le plus mentionné dans les stratégies sectorielles. En effet,

sur les six documents analysés pour les deux secteurs, 5 contiennent des références au changement climatique et/ou à ses impacts ainsi qu'à des mesures d'adaptation au niveau sectoriel. Ces références au changement climatique ne se rapportent pas à des documents scientifiques explicitement mentionnés dans les documents de politique analysés, sauf le PAGIRE 2016-2020 qui cite explicitement des recherches scientifiques universitaires du Bénin d'où sont tirées les références à la vulnérabilité du secteur des ressources en eau face au changement climatique. Dans cette liste, seule la Loi Portant Gestion de l'Eau en République du Bénin de 2010 n'a pas fait cas du changement climatique dans son élaboration. Dans le secteur des ressources en eau par exemple, le changement climatique est présenté comme 'facteur d'amenuisement des ressources en eau' (MEE, 2010) ou comme 'perturbations persistantes des ressources en eau' (MEE, 2015), alors que les stratégies agricoles dépeignent le changement climatique comme 'risque majeur pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ainsi, les stratégies sectorielles ont lié le changement climatique à d'autres secteurs ou domaines. Toutes les stratégies du secteur de l'eau ont identifié le 'développement économique et de réduction de la pauvreté' comme connexes aux impacts du changement climatique. Dans le secteur agricole, le Plan Stratégique de développement du Secteur Agricole (PSDSA) et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) ont intégré les dimensions de changement climatique dans la définition de leurs axes et composantes. A ce titre, l'axe 3 du PSDSA (2017-2025) a abordé le Renforcement de la résilience face aux changements climatiques et amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables. De même, le PNIASAN (2017-2021), a abordé l'évidence sur les risques liés aux changements climatiques tels que la persistance des inondations et les périodes de sécheresse qui occasionnent périodiquement des pertes de récoltes importantes. Ses perspectives en rapport au CC sont portées l'axe 3 à travers les composantes (3.1) Innovations agricoles au profit des hommes et des femmes pour la résilience face au changement climatique et son atténuation et (3.2) Gestion Durable des Terres (GDT) et des écosystèmes aquatiques. Les secteurs relatifs à l'énergie, la santé et les populations n'ont pas fait référence au terme changement climatique ni à une autre terminologie similaire. Cette situation traduit que les mesures et décisions politiques du Bénin dans ces domaines ne se réfèrent ni aux impacts du changement climatique, ni à des mesures d'adaptation de ces impacts sur les secteurs concernés.

Par ailleurs, l'élaboration du Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D 2018-2021) s'inspire entre autres des recommandations de l'Accord de Paris sur les changements climatiques (COP 21). Enfin, le Plan National de Développement (PND 2018-2025) reconnaît que les conséquences du changement climatique affectent la production agricole, halieutique, etc. et prévoit les mesures d'adaptation/atténuation des territoires aux changements climatiques.

4. Changements obtenus en matières de changement climatique au Bénin

Depuis la mise en place du cadre institutionnel et réglementaire, des changements significatifs ont été obtenus et contribuent aux divers objectifs du Bénin en matières d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

4.1. Changements impulsés par les acteurs de Benkadi

Les changements déterminants dans les orientations du gouvernement en matière d'atténuation ou d'adaptation aux CC Changements sont intervenus suite aux actions de plaidoyer et lobbying menées par la PASCiB. En effet, en 2009, les interventions de la PASCiB se sont accrues dans le secteur agricole où elle a contribué, à travers différents outils tels que le suivi contrôle citoyen, à l'efficacité dans la mise en œuvre des projets/programmes. Ses interventions ont été favorisées par le cadre institutionnel du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) qui, après avoir identifié les différentes catégories d'acteurs du secteur agricole, a précisé les rôles et responsabilités de chaque catégorie d'acteurs. La PASCiB est depuis lors, mandatée pour assurer le rôle de veille citoyenne, de la cohérence et de la synergie des interventions, du dialogue politique et le suivi contrôle citoyen des interventions dans le secteur agricole. Ce cadre a été institué par décret pris en conseil des ministres le 12 octobre 2011. De plus, l'élaboration du PSDSA (2017-2025)-PNIASAN (2017-2021) plus sensible aux changements climatiques et à l'agriculture écologique a été possible grâce au lobbying de la PASCiB et de la PNOPPA auprès du MAEP lors du processus d'élaboration et en alignement sur les orientations régionales de l'ECOWAP+10.

4.2. Autres changements importants en matière de Cc au Bénin

Les autres changements importants intervenus depuis la mise en place du cadre institutionnel sont les suivants :

a. Renforcement du cadre institutionnel en place par le processus de la décentralisation qui a consacré en 1999, la création de 77 communes dirigées par une administration locale d'élus. Ces communes, ayant à charge le développement local avaient désormais pour orientations, d'inscrire les préoccupations des changements climatiques au rang des défis majeurs à relever au niveau communal. Dès lors, les différents PDC élaborés ont intégré au moins un programme ou projet visant à satisfaire les objectifs d'adaptation et d'atténuation du changement climatique sur les populations.

b. L'adoption en Juin 2018 de la loi sur les changements climatiques avec des dispositions pertinentes dont celle relative à l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les planifications et budgets de l'Etat.

c. L'accès du Bénin au Fonds Vert pour le Climat (FVC). Ce changement a été effectif grâce au programme pour la préparation du Bénin au FVC financé par le Ministère Allemand de l'Environnement, de la Construction et de la Sûreté Nucléaire démarré avec un appui technique du PNUD, PNUE, WRI. Ainsi, depuis le 28 février 2019, le FNEC a été accrédité comme entité nationale de mise en œuvre du Fonds Vert pour le Climat (FVC) pour les projets micro au Bénin. Grâce à cette accréditation, le FNEC a gagné en possibilités pour la soumission de projets/programmes d'adaptation ou d'atténuation d'un montant maximum de 10 millions US\$.

d. La mise en œuvre de l'initiative Local Climate Adaptive Living facility et sur le plan national, le Projet « Renforcement de l'Information sur le climat et le système d'alerte précoce en Afrique pour un développement résilient au climat et adaptation aux changements climatiques » dénommé SAP-Bénin.

e. L'élaboration d'une stratégie nationale de développement de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) initiée par la FAO sert de base de planification diverses actions pour adapter l'agriculture béninoise aux effets néfastes du changement climatique au Bénin depuis 2015. Dans sa phase de mise en œuvre, un comité interministériel d'AIC a été créé en tant que cadre harmonisé et cohérent pour servir d'ancrage politique pour toutes les interventions en faveur de l'AIC. Enfin, elle a permis l'élaboration d'un guide d'intégration des mesures de sauvegarde environnementale et de l'agriculture intelligente face au climat (AIC) dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement agricole au Bénin.

f. Engagement remarquable des OSC (les ONG ; OPA) et des PTFs en matières de changement climatique au Bénin, notamment dans les secteurs de l'agriculture et

de l'énergie. Cet engagement s'est traduit par l'initiation , l'accompagnement et le financement de nombreux projets et activités visant à sensibiliser et promouvoir des stratégies variées d'adaptation et d'atténuation des effets néfastes du CC au niveau des populations à la base. A l'étape actuelle, ces interventions ont contribué à vulgariser plusieurs technologies auprès des populations à savoir :

Dans le secteur agricole

- Technologies de maintien de fertilité à base des légumineuses herbacées ;
- Technologies agroforestières à base de légumineuses ligneuses ;
- Techniques de gestion intégrée de la fertilité et de la conservation de l'humidité des sols ;
- Technologies de production d'intrants organiques et botaniques ;
- Technologies à base de l'enfouissement des résidus de récolte, du compostage et d'utilisation du fumier;
- Technologies d'aménagements hydro-agricoles, pastoraux et infrastructures de désenclavements ;
- Technologies de conservation et de transformation des produits agricoles ;
- Technologies de densification des résidus et déchets agricoles en briquettes ;
- Variétés de culture à cycle court et moins exigeantes en eau - Pratique de la carbonisation améliorée (meule Casamance) ;
- Gestion durable des forêts
- Technologies de production de plants forestiers locaux à croissance rapides

Dans le secteur de l'énergie

- Groupes électrogènes à basse consommation d'énergie;
- Foyer économique ;
- Gaz butane et équipements associés ;
- Biogaz
- Équipements domestiques à basse consommation d'énergie (lampes, climatiseurs, électroménagers);
- Équipements industriels à basse consommation d'énergie

5. État des lieux des compétences transférées entre les acteurs clés en matière de changement climatique au Bénin

La législation en vigueur est claire sur les compétences transférées aux Communes, notamment dans le domaine de l'Environnement. En effet, la n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin prévoit que chaque conseil communal doit avoir en son sein une commission chargée des affaires domaniales et environnementales. Ainsi, la commune a des compétences en matière d'administration et d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière environnementale aux termes des dispositions de ladite loi. Dans la pratique, ces compétences sont bien connues des autorités communales et administrativement exercées par ces dernières. Cependant, dans le domaine agricole, des activités de sensibilisations sont menées à l'endroit des élus locaux sur les enjeux des changements climatiques et la nécessité de développer des programmes spécifiques au cours de l'élaboration des PDC. Même, si les acteurs exerçant dans les différents pôles de développement agricoles et les communes (ATDA et CCeC) sont actifs dans un objectif de déconcentration, ces derniers constituent la ressource humaine essentiellement disponible pour accompagner les collectivités territoriales à mettre en œuvre les différents programmes conçus en matière de changement climatique et inscrits dans les PDC. Les ressources financières sont transférées à travers les Fonds FADEC affectés Agriculture pour le financement des projets éligibles. A l'exception des projets en rapport à l'aménagement hydro-agricole tels que les bas-fonds, périmètres maraîchers...); la réalisation de retenues d'eau d'intérêt communautaire et la production d'engrais organique (compostage), le FADeC affecté Agriculture ne fait pas une mention spéciale au financement d'initiatives visant à contribuer à l'adaptation et l'atténuation du CC dans les communes.

6. Analyse de pouvoir entre les acteurs du cadre institutionnel

6.1. Définition des limites du système

Le système étudié dans le cadre de cette étude est limité aux institutions, règles formelles et informelles intervenant ou parties prenantes des questions de changement climatique ou de gestion des ressources naturelles au Bénin. Les acteurs identifiés dans ce système sont les suivants :

- Associations de femmes;

- Unions communales des Producteurs
- Organisations Non Gouvernementales
- Association des femmes ;
- Structures Etatiques ;
- Partenaires Techniques et Financiers ;
- Chefs coutumiers/religieux

6.2. Acteurs et réseaux

- ***Niveaux d'influences des acteurs et réseaux sur les décisions en matière de CC au Bénin***

De façon générale, un total de dix (10) groupes d'acteurs et réseaux ont été identifiés comme parties prenantes des interventions en rapport au CC dans les communes d'intervention de BENKADI. Les enjeux relatifs au CC varient d'un acteur à un autre. Cette diversité d'intérêts permet de caractériser ces acteurs en deux groupes positionnés comme des alliés ou opposants aux interventions du CC, du niveau national, au niveau local. A l'exception des chefs traditionnels et religieux qui se positionnent selon les circonstances comme en opposant, les autres acteurs ont été répertoriés comme étant des alliés. En terme d'influence sur les décisions en réponses aux enjeux du CC, les acteurs étatiques tels que le CNCC ; la DGEC et la DPP/MAEP sont les plus influents. En effet, leurs attributions relève du niveau national et leurs confèrent les décisions d'initiation, de mise en œuvre et de suivi des interventions relatives au CC au Bénin. Dans une moindre mesure comparativement aux acteurs étatiques, les PTFs tels que le PNUD et la GIZ démontrent également une forte influence sur les interventions dans le domaine de CC dans les communes d'intervention de BENKADI. Leurs pouvoirs de décision sur les ne sont pas exclusifs au niveau national car s'arriment aux orientations posées par les acteurs étatiques.

Par ailleurs, au niveau communal, les mairies jouissent du même niveau d'influence en rapport aux programmes d'adaptation et d'atténuation du CC développés dans les PDC ou par les PTFs. Au niveau local, en dehors des Points Focaux de la PASCiB, les autres ONGs et réseaux d'ONGs intervenants dans les communes tirent leurs influences sur les décisions sur les CC, quoique faibles, à travers leurs participations à différents cadres de concertations. De même, les OPA notamment les Unions

Communales de Producteurs (UCP) et les associations de femmes ont recours aux différents cadres de concertations accessibles à leurs pour tenter d'influencer les décisions relatives aux enjeux du CC dans les communes d'intervention de BENKADI. Actuellement, leurs influences ne sont pas encore perceptibles du fait de leurs positions peu valorisante dans l'organigramme du cadre institutionnel actuel en matière de CC au Bénin. Les acteurs et les réseaux pris en compte dans l'analyse de pouvoir sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3: Liste des acteurs pertinents et influents

N°	Acteurs (formels et informels)	Intérêt	Position (allié, adversaire, à influencer, bénéficiaire)	Niveau politique (niveau local, régional, national, international)	Influence et ressources disponibles et utilisées)
1	CNCC	Chargé de toutes les questions liées aux changements climatiques	Allié	National	<ul style="list-style-type: none"> - Très influent ; - Dispose de moyens technique et institutionnel
2	Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC)	<ul style="list-style-type: none"> - Direction du MCCDD qui S'occupe des questions liées à l'environnement et particulièrement au CC ; - Répondant de l'État en matière d'environnement, de CC ; - Veille au respect et à la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de CC ; 	Alliée	National	<ul style="list-style-type: none"> - Très influent ; - Dispose de moyens technique et institutionnel

		<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à relayer le plaidoyer de la société civile auprès du Gouvernement ; - Exerce un bon leadership sur le plaidoyer que la société civile mène 			
3	DPP-MAEP	Chargée d'élaborer en collaboration avec les directions techniques, les directions départementales, les collectivités territoriales et les organismes sous-tutelle, les programmes et projets du ministère	Alliée	National	<ul style="list-style-type: none"> - Très influent ; - Moyens techniques et institutionnels
4	Mairie	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre du programme dédié au changement climatique inscrit dans le PDC ; - Mise à disposition des éleveurs, des espaces pastoraux (aménagement d'espaces pastoraux pour les éleveurs locaux) ; 	Alliée	Local	<ul style="list-style-type: none"> - Très Influent ; - Dispose de moyens technique et institutionnel

		<ul style="list-style-type: none"> - Planification de l'occupation du sol dans la commune ; - Mise en œuvre du plan foncier rural ; - Chargée de la gestion rationnelle et durable de toutes les forêts et de toutes les plantations de grande envergure/ de grande superficie 			
5	PTFs (PNUD et GIZ)	Accompagnement de l'État dans la mise en œuvre de sa politique globale en matière de changement climatique	Allié	National	<ul style="list-style-type: none"> - Très influent ; - Dispose de moyens technique et financier
6	Points focaux PASCiB	Appui aux ONG, collectivités territoriales, Acteurs étatiques et PTFs intervenants dans le domaine des Changements climatiques	Allié	Local	<ul style="list-style-type: none"> - Influent ; - Dispose de moyens techniques
7	Tribunaux	Acteurs institutionnels garantissant la bonne application des textes en vigueur dans les communes relevant de la compétence territoriale de la juridiction	Alliés	National	<ul style="list-style-type: none"> - Très influents; - Dispose du Code pénal comme moyen de sanction

8	Unions communales des producteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires des interventions en matière de CC dans le secteur agricole - Représentation et défense des droits des producteurs auprès des autorités en charge de la mise en œuvre des politiques en rapport au CC dans les communes 	Alliées	Communal	<ul style="list-style-type: none"> - Peu influents - Plaidoyer comme moyen d'influence des décisions
9	Chefs coutumiers/religieux	Ils représentent les autorités morales ; chefs de terres ; Gardiens du respect des normes traditionnelles	Alliés et/ou opposants	Local	<ul style="list-style-type: none"> - Très Influents au sein de la communauté - Exercice du droit coutumier comme moyen d'influence (Autorités traditionnellement désignées pour la gestion des ressources naturelles et l'arbitrage des conflits)
10	Groupements/associations de femmes	Entité morales qui défendent les droits des femmes (accès aux facteurs de production) dans un contexte de changement climatique	Alliés	Local	<ul style="list-style-type: none"> - Peu Influents ; - Moyens juridiques relative au genre pour exercer leurs droits

Source : Équipe de consultants, Août 2021

6.3. Relations de pouvoir entre les acteurs et réseaux d'acteurs

Depuis leurs différentes positions d'alliés ou opposants, les relations de pouvoirs existantes entre les acteurs et réseaux d'acteurs identifiés ne sont pas des conséquences directes des niveaux d'influences observés sur les décisions en matière de CC. L'analyse des relations sur la base des quatre niveaux de relations de pouvoirs entre les acteurs (*Aucune relation ; pouvoir avec ; pouvoir sur ; est dominé par*) a permis de rendre compte de la diversité des relations entre les mêmes acteurs d'une même catégorie d'une part et entre les catégories d'acteurs, d'autre part. Spécifiquement, le CNCC travaille avec la DGEC et les tribunaux mais ses prérogatives en rapport au suivi et de l'appui à la mise en œuvre de la CCNUCC lui confère des pouvoirs sur la DPP/MAEP et le PNUD en matières d'orientations des interventions relatives au CC. Aucune relation directe de pouvoir n'est déterminée entre le CNCC et les acteurs tels que les Mairies, les Points Focaux de la PASCiB, les Unions Communales de Producteurs, les chefs coutumiers et les associations de femmes. La DGEC, le PNUD et les Mairies sont les acteurs démontrant une forte collaboration avec les autres acteurs. La DGEC travaille avec le CNCC et la DPP/MAEP, les Tribunaux et les PTFs. Elle travaille également avec des ONGs intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement. Cependant, sa relation avec la PASCiB n'est que partiellement perceptible à travers la collaboration des points focaux et les agents des Eaux et Forêts dans les communes d'intervention de BENKADI.

Par ailleurs, même si les acteurs comme le PNUD, les Points Focaux de la PASCiB et les autres ONGS sont dominés par le CNCC au niveau national et les Mairies au niveau local, ils sont les acteurs qui travaillent régulièrement avec les Chefs coutumiers et religieux, les associations des femmes et les UCP. Ces derniers collaborent entre eux mais du fait de leurs proximités et expériences quotidiennement partagées au sein des communes. Les populations à la base qui sont les plus touchées par les questions de changement climatique sont les acteurs disposant de faibles influences sur les décisions en matière de CC dans les communes d'intervention de BENKADI. En réalité, le cadre réglementaire en place prédispose largement les acteurs étatiques à l'exercice de pouvoir décisionnel en matière de CC. Les PTFs et surtout les OSC ainsi que les chefs coutumiers et associations des femmes sont prédisposés au pouvoir de décision en matière de CC dans une moindre mesure.

Généralement, les pouvoirs de ces derniers sont presque inexistantes, et quand ils existent, ils sont limités au niveau local et pourraient expliquer la difficulté d'influencer significativement les décisions.

En termes de stratégie, l'état actuel des relations de pouvoirs entre ces différents acteurs et réseaux d'acteurs suggèrent que BENKADI engage un dialogue politique avec les acteurs étatiques détenteurs du pouvoir de décision de façon mettre en lumière les menaces du faible pouvoir décisionnel sur les résultats actuels et futurs en matière d'adaptation et atténuation du CC. Cette dynamique devra avoir comme finalité d'impulser la création d'un cadre de concertation (acteurs étatiques, collectivités locales et le secteur privé) représenté à tous les niveaux (national, départemental et local) et dont les orientations reflèteront les décisions des acteurs de la Société Civile à la base. Les relations de pouvoir entre acteurs et parties prenantes est illustrée par le tableau 4.

Tableau 4: Matrice des relations de pouvoir entre acteurs et parties prenantes

Relations	CNCC	DGEC	DPP MAEP	Mairies	P.F. PASCiB	Tribunaux	PNUD	Chefs coutumiers	Association de femmes	UCP
CNCC		=	+	x	x	=	+	x	x	x
DGEC	=		=	=	x	=	=	x	x	x
DPP MAEP	-	=		=	=	x	=	x	x	=
Mairies	x	=	=		+	=	=	=	+	+
Points Focaux PASCiB	x	x	=	-		x	x	x	=	=
Tribunaux	=	=	x	=	x		x	x	x	x
PNUD	-	=	=	=	x	x		x	=	=
Chefs coutumiers	x	x	x	=	x	x	x		x	+
Association de femmes	x	x	=	-	=	x	=	x		-
UCP	x	x	=	-	=	x	=	-	+	

Source : Équipe de consultants, Août 2021

Légende: X : Aucune relation ; = : pouvoir avec (travailler ensemble) ; + : pouvoir sur (est dominant) ; - : est dominé par ; Possibilité de combinaison des classifications

6.4. Structures et normes

Les structures et normes existantes identifiées sont de deux types. Les normes politiques et celles traditionnelles. Les normes politiques sont relatives aux lois, décrets et textes pris en matière de CC qui attribuent une large palette de pouvoirs aux acteurs étatiques qu'à ceux non étatiques. Les normes sociales quant à elles se traduisent essentiellement par les contraintes rencontrées par les groupes vulnérables, notamment les femmes dans l'accès aux facteurs de production. Elles influencent les relations de pouvoir entre les acteurs. Le tableau 5 présente les structures, normes et leurs effets sur les relations de pouvoir.

Tableau 5: Structures, normes et leurs effets sur les relations de pouvoir

Structure et normes	Quels acteurs sont détenteurs de pouvoir et quels sont ceux qui ne le sont pas par rapport à cette structure ou à cette norme ?		De qui ces structures et ces normes permettent-elles l'inclusion ? De qui ces structures et ces normes encouragent-elles l'exclusion ?	
	<i>Détenteurs de pouvoir</i>	<i>Non détenteurs de pouvoir</i>	<i>Inclus</i>	<i>Exclu</i>
1: Normes Politiques (lois, décrets et textes, institutions étatiques mises en place dans le cadre de la gestion du CC)	CNCC ; DGEC; MAEP; Acteurs étatiques; Collectivités territoriales	OSC	Acteurs étatiques; Collectivités territoriales	OSC Autres acteurs (secteur privé et PTFs) Groupes vulnérables
2: Normes sociales traditionnelles (Gestion des	Chefs coutumiers	CNCC ; DGEC; MAEP; Mairies; OSC	Chefs traditionnels	Acteurs étatiques; Collectivités territoriales et

ressources naturelles par les chefs coutumiers et l'accès limité des femmes aux facteurs de production)				Autres acteurs (secteur privé et PTFs) Groupes vulnérables
---	--	--	--	---

Source : Équipe de consultants, Août 2021

L'analyse des relations de pouvoirs entre les acteurs démontre que les deux structures et normes mentionnées ci-dessus sont établies comme deux systèmes distincts capables d'influencer les décisions dans le domaine du CC. En effet, le cadre institutionnel et réglementaire en place s'inscrit comme la norme politique qui explique beaucoup plus les relations de pouvoirs observées entre les acteurs du système étudié. Ce cadre prédispose beaucoup plus les acteurs étatiques à l'exercice de pouvoir de décision et les collectivités territoriales dans une moindre mesure dans le domaine du CC dans les communes d'intervention de BENKADI. Bien qu'il existe des cadres de concertations qui regroupent des acteurs de la société civile, comme c'est le cas du CNCC au niveau national, les pouvoirs de décision de ces derniers ne sont pas perceptibles dans les décisions prises aux niveaux communal et local. A ce titre, les normes sociales et traditionnelles influencent quelques décisions en rapport aux ressources naturelles et la gestion du foncier, elles sont tout de même supplantées par les normes politiques en matière de CC au Bénin.

Par ailleurs, les groupes vulnérables telles que les associations de femmes sont différemment exclus, aussi bien par les normes politiques que par celles sociales et traditionnelles. En réalité, les décrets, lois et institutions n'ont pas spécifiquement mis en valeur les femmes et les personnes handicapées dans la gestion du CC au Bénin. A l'opposé, elles apparaissent dans les prérogatives conférées aux normes sociales et traditionnelles en réduisant son accès aux facteurs de production tels que la terre. Le faible niveau actuel d'influence des OSC (ONGs et OPA) sur les décisions sur le CC est également expliqué par les lois et décrets en place. De manière générale, elles sont présentes dans toutes les instances mais la rigidité des normes politiques réduit les efforts qu'elles déploient pour influencer les décisions. Par contre, au regard des

évidences climatiques, les normes sociales et traditionnelles autrefois rigides ont prouvé qu'elles peuvent progressivement s'adapter et accompagner les OSC dans leurs efforts en matière de CC. Il ressort donc que pour BENKADI, un plaidoyer auprès des acteurs capables d'influencer les normes politiques (les représentants du peuple qui siègent à l'Assemblée Nationale) constitueraient le principal point d'entrée pour un changement transformateur tel qu'espéré par BENKADI.

6.5. Politiques de pouvoir et contestation

La préoccupation principale qu'aborde BENKADI est la promotion de l'AbE en faveur de son ancrage institutionnelle et règlementaire au Bénin. L'autorité légitime capable de favoriser cette ancrage institutionnelle reste l'État. Il est présent à tous les niveaux administratifs (national, départemental, et communal). Dans le cadre de la gestion du CC au Bénin, l'autorité de l'État n'est pas totalement contestée par la société civile les collectivités territoriales, les PTFs et les groupes vulnérables. Cependant, pour les OSC, la position de l'Etat comme détenteur d'un pouvoir rigide de décision sur l'ensemble des interventions en matière de CC constitue la principale difficulté à leurs participations et leurs inclusions effectives. Même si les résultats obtenus en matière d'adaptation et d'atténuation au CC ne sont appréciables et loin d'être satisfaisants, la forte contribution des OSC, notamment leurs engagements aux côtés des acteurs à la base n'est plus à démontrer. Par ailleurs, la présence dans les différents cadres de concertations et les plaidoyers directs auprès des acteurs étatiques sont les principales stratégies développées par l'ensemble des acteurs de la société civile (ONG, OPA, groupements socio-professionnels, groupes vulnérables) pour tenir les décideurs responsables de leurs politiques et de leurs résultats et par ricochet, s'offrir une place à la table des décideurs. Dans leurs structures, ces espaces de dialogue sont inclusifs, notamment avec la participation des acteurs étatiques en charge de la gestion des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique gestion. Pour la plupart des OSC rencontrées, les décisions issues de ces espaces ne reflètent pas toujours l'inclusion recherchée. Cependant, l'expérience de la PASCIB en 2009 est un exemple particulier de succès des OSC dans le domaine agricole. En effet, les interventions accrues de la PASCiB dans le secteur agricole où elle a contribué, à travers différents outils tels que le suivi contrôle citoyen, à l'efficacité dans la mise en œuvre des projets/programmes. Ses interventions ont été favorisées par le cadre institutionnel du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) qui, après

avoir identifié les différentes catégories d'acteurs du secteur agricole, a précisé les rôles et responsabilités de chaque catégorie d'acteurs. La PASCiB est depuis lors, mandatée pour assurer le rôle de veille citoyenne, de la cohérence et de la synergie des interventions, du dialogue politique et le suivi contrôle citoyen des interventions dans le secteur agricole. Ce cadre a été institué par décret pris en conseil des ministres le 12 octobre 2011. De même, le domaine précis du CC, l'élaboration du PSDSA (2017-2025)-PNIASAN (2017-2021) plus sensible aux changements climatiques et à l'agriculture écologique a été possible grâce au lobbying de la PASCiB et de la PNOPPA auprès du MAEP lors du processus d'élaboration et en alignement sur les orientations régionales de l'ECOWAP+10. En définitive, la collaboration de développement et le dialogue politique peuvent également servir de point d'entrée pour la transformation envisagée par Benkadi.

7. Leviers importants à explorer dans une perspective de plaidoyer par Benkadi

Relever les défis actuels en matière de cadre institutionnel et réglementaire en matière de changements climatiques au Bénin suggère une double stratégie basée sur la collaboration de développement et le dialogue politique. Cette stratégie devra permettre BENKADI, d'impulser l'institutionnalisation d'un cadre de concertation multi-acteurs à travers des textes de lois et décrets qui organisent et accompagnent une réelle synergie des différents acteurs et réseaux identifiés. A ce titre, il faudra tenir compte des leviers importants capables de faciliter les actions de plaidoyer de BENKADI (Table 6). Au nombre de ces leviers, on distingue les :

- Les représentants du peuple qui siègent à l'Assemblée Nationale constitueraient le principal point d'entrée pour un changement transformateur tel qu'espéré par BENKADI.
- Acteurs étatiques à savoir le CNCC et de le Ministère du Cadre de vie et du Développement Durable (à travers la DGEC) qui détiennent les pouvoirs de décision dans le domaine des changements climatiques pour plus d'inclusion des autres catégories d'acteurs dans les décisions en matière de CC ;
- Les Collectivités locales pour la mise en œuvre effective des programmes spécifiques liés au changement climatique dans leurs plans de Développement Communaux (PDC)

- Les Chefs coutumiers qui influencent les dimensions sociale et traditionnelles de la vie des communautés pour plus d'inclusion de ces dernières dans les instances de décision sur le CC.

Tableau 6: Liste des leviers

Leviers	Le levier induit-il un changement systémique ? (peu probable, probable, très probable)	Pertinence et efficacité pour les objectifs spécifiques et les résultats intermédiaires (Faible, moyen, élevé)	Des fruits mûrs ? (Peu probable, probable, très probable)	Le levier génère-t-il un impact à long terme ? (Peu probable, probable, très probable)	Les trois leviers les plus prometteurs selon les entretiens et la réunion de collecte de données avec Benkadi (cochez les plus prometteurs avec un + et les moins prometteurs avec un -).
Pouvoir législatif	Très probable	Elevé	Très probable	Très probable	+
Acteurs Etatiques	Très probable	Elevé	Probable	Très probable	-
Collectivités locales	Peu probable	Moyen	Probable		+
Chefs coutumiers	Peu probable	Moyen	Probable	Très probable	+

Source : Équipe de consultants, Août 2021

8. Synthèse de la situation de référence des indicateurs du Benkadi

Trois principaux indicateurs ont été renseignés pour rendre compte de l'état des lieux du cadre institutionnel et réglementaire en matière de CC au Bénin. La synthèse de la situation de ces indicateurs sont présentés dans le tableau 7.

Tableau 7: Synthèse de la situation de référence des indicateurs du BENKADI

Indicateurs	Description de l'indicateur/ sous	Méthode de calcul	Unité	Valeurs initiales
Nombre de lois ou textes réglementaires adoptés ou révisés sur les CC	Lois ou textes réglementaires pris au niveau national qui prennent en compte les préoccupations exprimées par les OSC et Citoyens en relation avec le respect des droits de l'homme, du genre et de l'inclusion ;	Dénombrement après analyse de contenu	14	-
Nombre de changements intervenus dans les orientations du gouvernement en matière d'atténuation ou d'adaptation aux CC	Changements intervenus suite aux actions de plaidoyer et lobbying menées par les acteurs de BENKADI	Dénombrement après analyse de contenu	2	-
Nombre d'arrêtés et autres actes administratifs signés en rapport avec la création, organisation et fonctionnement du cadre institutionnel de dialogue multi-acteurs en faveur de la prise en compte des CC dans les politiques, stratégies,	Instruments juridiques nationaux sur la création, l'organisation et le fonctionnement du cadre institutionnel de dialogue multi-acteurs en faveur de la prise en compte des CC	Dénombrement après analyse de contenu	2	-

Indicateurs	Description de l'indicateur/ de sous	Méthode de calcul	Unité	Valeurs initiales
programmes et projets au niveau local.				

Source : Équipe de consultants, Août 2021

9. Conclusion et recommandations

Les changements climatiques et ses effets sont également devenues une évidence au Bénin. Depuis, le pays s'est efforcé de mettre la problématique du changement climatique au cœur de son développement en se dotant d'un cadre institutionnel et réglementaire. Toutefois, l'intégration de cette question atteint un niveau mitigé selon les secteurs bien que le pays soit vulnérable aux dangers induits par le phénomène. Toutefois, parmi les secteurs reconnus vulnérables, seuls les plans nationaux de gestion intégrée des ressources en eau ont su incorporer le changement climatique à un niveau avancé, depuis la formulation documentaire jusqu'au plan de mise en œuvre. Les stratégies du secteur agricole, le Plan Stratégique de développement du Secteur Agricole (PSDSA 2017-2025) et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN 2017-2021) ont intégré les dimensions de changement climatique dans la définition de leurs axes et composantes.

Par ailleurs, des changements significatifs ont été obtenus tels que l'accréditation du FNEC, la dynamisation du CNCC, la sensibilisation des acteurs climatiques, le vote de la loi sur les CC au Bénin. l'élaboration d'une stratégie nationale de développement de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) et l'engagement remarquable des OSC dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie qui ont contribué à vulgariser plusieurs technologies d'adaptation et d'atténuation du CC.

En matière de transfert de compétences, en dehors des PDA et des CCeC qui accompagnent le développement agricole dans les communes, le FADeC affecté Agriculture reste la principale source de financement des programmes dédiés au CC initiés par les Collectivités territoriales. L'analyse de pouvoir a révélé que le CNCC et la DGEC détiennent le pouvoir sur les décisions en matière de changement climatique au Bénin comparativement aux autres acteurs.

Au terme de cette étude, nous recommandons à Benkadi d'adopter une double stratégie basées sur la collaboration de développement et le dialogue politique auprès des leviers identifiés (Assemblée nationale, Acteurs étatiques, les collectivités territoriales et les Chefs coutumiers). Cette stratégie permettra à Benkadi d'impulser un processus d'institutionnalisation d'un cadre de concertation multi-acteurs à travers des textes de lois et décrets qui organisent, équilibrent les relations de pouvoirs et accompagnent une réelle synergie des différents acteurs et réseaux identifiés à tous les niveaux dans le domaine du CC au Bénin.

Annexe

Liste des personnes rencontrées

ETUDE BENKADI (Préciser le thème): *Ensemble des études qui sont sous le contrôle de Reid.*

1. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES à Dassa.

#	Date et lieu	Identification : Nom et Prénom	Institution/ Organisation	Poste/fonction	Contacts (Numéro Tel, WhatsApp et E-mail)
01	14/09/2021 Dassa	Dr. Salieu Ousidou	Préfecture	Préfet	97113911/95691548
02	14/09/2021 Dassa	M. FAGNON Nicaise	Mairie	Maire	96393939
03	14/09/2021 Dassa	TOBESTIN Habib	GIC	RSE	95097227
04	14/09/2021 Dassa	AWA-AFFAWA URAH	GIC	Change de mission	24535707
05	14/09/2021 Dassa	OSTRADO T Christian	Mairie	C/BRAC	67415116
06	14/09/2021 Dassa	SEDONOU GBO Felicien	Mairie	PF/ACC - Acc	66302218
07	14/09/2021 Dassa	AKPOVI Florentin	Préfecture	C/SPAT	62792256
08	14/09/2021 Dassa	ARI KOHAN Dorcas	Mairie ONG RAPIDEL	CA-DASSA PIT	95509644
09	14/09/2021 Dassa	AGBANI Sylvain	Mairie	Affaire Domestique	95867171 / 97548281
10	14/09/2021 Dassa	EZIN Robert	ONG AVOTRIDEB	PIT	95359706 / 96615748
11	14/09/2021 Dassa	OGOUNIGANI Gabriel	ONG LDLD	PIT	95818219 / 96311888
12	14/09/2021 Dassa	ONIKPO Wandre	ONG CPNI FD DEC	PIT	97320095 / 94421636
13	14/09/2021 Dassa	AKONG Rodolphe	COFERTO	Animateur	62594978 / 96190536
14	14/09/2021 Dassa	ASSOCTPA Gbégbinou	UDP/UCP	PIT	95458013



Scanné avec CamScanner

Etudes de référence sur les changements climatiques au Bénin

Nom et prénom de l'enquêteur: *ATHIHI Hans et ASSANI Symphonien*

Identification de la personne ressource rencontrée: *Mairie de Ouinhi*

N°	Date	Identification de l'Enquêté (Nom et Prénom)	Institution/ Organisation (acteurs)	Poste/fonction	Contacts (Numéro Tel, WhatsApp et E-mail)	Signature
01	15/09/21	ZOHOU Egin Andre	Mairie Ouinhi	95POL	97757031	<i>[Signature]</i>
02	15/09/21	GOUHAIF. Aket	Mairie Ouinhi	C/SABE	97313589	<i>[Signature]</i>
03	15/09/21	HOUESSOU Florent	Mairie Ouinhi	C/SAG PF/RRE	66111532	<i>[Signature]</i>
04	15/09/21	TOLEGBE Victorine	PF Genre Mairie Ouinhi	PF Genre	97913711	<i>[Signature]</i>

ETUDE DE REFERENCE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU BENIN

1. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N°	Date et lieu	Identification : Nom et Prénom	Institution/ Organisation	Poste/ Fonction	Contacts (Numéro Tel, WhatsApp et E-mail)
01	13/09/2021	DANDAKO Amuri	Mairie	SG	97092818 / demoussah@gmail.com
02	13/09/2021	NDMA Yabouba	Mairie	C/SAGE	97132913 / yabouba.ndma@gmail.com
03	13/09/2021	MARCOUS Biati	Mairie	C/SAGE	99541000 / alimarcosbiati@gmail.com
04	14/09/2021	HESSOU Galerte	Mairie	Président	97131214 / hessougalerte@gmail.com
05	14/09/2021	MIZOU DOUBBANI	Mairie	Directeur	97466412 / 85032660 / mizoudoubbani@gmail.com
06	14/09/2021	ANTANLINA Abou	SPC/CC	CC/DEVIC	antanolina@gmail.com
07	14/09/2021	GBETO DANSOU Jean	ATM-VN	DG	95989191 / gbetodansou@gmail.com
08	14/09/2021	GHUSA Haffizan	ATM-VN	CC/CC	97261936 / ghusa.haffizan@gmail.com
09	14/09/2021	Abouley Azou			65356146
10	14/09/2021	SABO Azo Adnan	UCR	Membre	96304980
11	14/09/2021	KANDABANI Zakari	Perimetre	SG	96411174
12	14/09/2021	SOULEY Yabouza	Perimetre NS	SG	9645-83-46
13	14/09/2021	ALAZI YEKOU	Perimetre	Président	9780317 / 94869090
14	14/09/2021	SOUH Aoudou	Faithex	pt	61216415
15	14/09/2021	LABO Seidou	UCR	pt	96551541

