

Série grise

Juillet 2023

Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : quels messages pour les collectivités locales ?

Une perspective à partir des villes côtières au Bénin

Autrice :

Mélinda Noblet, chercheuse associée au laboratoire Cultures Environnements Arctique Représentations Climat (CEARC), Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

Coordinatrice :

Alix Françoise, Agence française de développement (AFD)

#MondeEnCommun

TABLE DES MATIERES

1. Introduction.....	3
2. Cadrage méthodologique.....	4
3. Les institutions et les politiques en place pour l'ACC et la GRC.....	5
4. Les principaux enjeux climatiques et côtiers au benin.....	9
4.1. Brève description du territoire côtier béninois	9
4.2. Les principaux risques côtiers : inondation et érosion.....	9
4.2.1. Les inondations : le risque majeur.....	9
4.2.2. L'érosion côtière.....	10
4.3. Vulnérabilité future	10
4.4. Les principaux enjeux urbains associés aux risques climatiques	11
5. Prise en charge de l'ACC et de la GRC à l'échelle territoriale au BENIN : défis et contraintes	12
5.1. La décentralisation au Bénin : en bref	12
5.2. La GRC et l'ACC dans la planification territoriale.....	13
5.2.1. Fonctionnement de la planification territoriale au Bénin	13
5.2.2. Planification territoriale : le cas de Cotonou.....	15
5.3. Les défis et limites des collectivités locales et du système de décentralisation	15
5.4. Une convergence institutionnelle possible : opportunités et contraintes.....	16
5.5. Quelle cohérence stratégique entre ACC et GRC ?	16
5.6. Vers une cohérence opérationnelle ?.....	16
5.7. Messages clés sur les défis et contraintes d'une démarche ACC et GRC conjointe....	17
6. Conclusion	17
7. References	19

1. INTRODUCTION

Le présent papier rentre dans le cadre d'une étude plus large portant sur la 'Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : Quels messages pour les collectivités locales ? et Quels besoins en matière de recherche ? Une perspective à partir des villes côtières au Sénégal, Bénin, Vietnam et Philippines'. La synthèse des travaux a fait l'objet d'une publication dans la collection Papier de Recherches de l'AFD. Est présentée ici l'analyse plus précise des enjeux et spécificités du Bénin à partir de l'agglomération de Cotonou, et de la gouvernance du développement territorial.

Depuis le début des années 2000, l'importance de prendre en compte l'adaptation au changement climatique (ACC) a grandi dans les négociations internationales. Parallèlement, une convergence entre cette adaptation et la gestion des risques de catastrophes (GRC), à l'historique plus ancien, a émergé. La synthèse de cette convergence est présentée dans le papier de recherches. Les villes côtières présentent un intérêt particulier dans l'analyse de la mise en œuvre de cette convergence car elles sont à la fois exposées et vulnérables. Elles concentrent les populations, les activités économiques et actifs clés. Elles sont exposées à des risques spécifiques tels que l'élévation du niveau de la mer, les ondes de tempête, l'érosion du littoral et l'intrusion saline.

Ce rapport présente les résultats de l'analyse effectuée pour le Bénin et s'attache dans un premier temps à rappeler le contexte institutionnel et politique de prise en charge de l'ACC et de la GRC. La gestion de ces deux domaines d'action relève d'institutions différentes (principalement ministère de l'environnement pour l'ACC et ministère de l'intérieur pour la GRC) avec un effort récent de planification stratégique dans les deux domaines au niveau national. Il faut noter que le Bénin dispose d'une plateforme de coordination des deux domaines avec sa Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PNRRC-ACC), encore en cours d'opérationnalisation.

Dans la partie suivante, les principaux enjeux côtiers du Bénin sont décrits de manière brève mettant en évidence une vulnérabilité accrue à l'érosion et aux inondations associée à une pression urbaine galopante et une gestion limitée des problématiques urbaines traditionnelles que les impacts du changement climatique (renforcement des événements extrêmes et élévation du niveau marin) vont venir renforcer.

Dans un troisième temps, après avoir rappelé le fonctionnement du système de décentralisation au Bénin, le rapport met en évidence les limites de la convergence entre ACC et GRC au niveau territorial. Tout d'abord, il existe un décalage entre les documents de planification supposés être élaborés et les documents existants réellement et entre l'existence d'un document et sa mise en œuvre concrète qui reste souvent très lacunaire. Par ailleurs, les collectivités, même si elles ont mandat pour agir sur ces deux domaines d'action, font face à des contraintes opérationnelles de taille : faiblesse des ressources financières et humaines, ainsi qu'un manque de capacité technique. De plus, la GRC au Bénin repose encore principalement sur la gestion de crise et peu sur la prévention avec un focus sur le risque inondation. Une fragmentation de l'action en matière d'ACC et GRC est également observée à l'échelle territoriale du fait des interventions multiples et peu coordonnées des différents bailleurs.

Des recommandations sont formulées dans la conclusion du rapport pour améliorer le travail de convergence entre ACC et GRC à l'échelle territoriale, mettant notamment en évidence : le besoin de renforcement des connaissances sur l'impact du changement climatique en zone urbaine côtière, la mobilisation systématique des analyses de risques climatiques, l'exploration de l'opérationnalisation du concept de résilience urbaine ainsi que le développement d'outils pour soutenir une planification intégrative (ACC et GRC) à l'échelle des villes.

2. CADRAGE METHODOLOGIQUE

D'un point de vue géographique, l'étude a porté pour le Bénin uniquement sur l'agglomération de Cotonou.

Sur le plan méthodologique, l'approche s'est articulée autour d'une revue et d'une analyse documentaire. Dans un premier temps, une identification des différents documents de planification existants portant sur les secteurs pertinents pour l'étude à savoir l'aménagement, le développement et la GRC, a été effectuée (Tableau 1). A partir de cette identification, seuls les documents existants et disponibles ont été analysés (en couleur dans le Tableau 1).

Secteurs	Échelle territoriale	
	Nationale	Communale et Intercommunale
Aménagement/urbanisme	Agenda spatial/Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) 2016	Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU intercommunal) du Grand Nokoué
	Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral (SDAL) : 2000 (1 ^{ère} version) en cours d'actualisation	Schéma directeur d'aménagement de la commune (SDAC) Plan directeur d'urbanisme (PDU) (en cours d'élaboration)
Développement	« Bénin-2025, Alafia » : Plan national de développement (PND) 2018-2025	Plan de développement communal (PDC)
Gestion du risque de catastrophe	Plan de contingence national (PCN) 2020	Plan de contingence communal (PCC)
	Plan ORSEC (actualisé en 2015 mais non approuvé, la version de 1987 est donc actuellement vigueur)	

Tableau 1 : Liste des documents de planification territoriale au Bénin (en couleur les documents accessibles, révisés et analysés concernant les agglomérations côtières en gras les documents existants mais non révisés)

Les documents ont été passés en revue afin d'évaluer dans un premier temps l'intégration de la dimension climatique à partir d'une recherche par mots clés : « changements climatiques » (au pluriel et au singulier) ; « climat » ; « adaptation » ; « vulnérabilité climatique » ; « risque climatique » ; « gestion du risque » ; « catastrophe naturelle ». Ensuite, l'analyse s'est appuyée sur la matrice d'analyse (Tableau 2) pour évaluer le niveau de convergence entre ACC et GRC dans les documents et identifier les obstacles à cette convergence.

La matrice d'analyse a été élaborée autour des questionnements de recherche suivants : de quelle manière les collectivités locales interviennent sur les questions d'ACC et de GRC en milieu urbain (planification, projets, concertations) ? Est-ce qu'on observe sur le terrain des convergences établies (via des plateformes, mécanismes ou autres) et des actions conjointes (projets conjoints GRC/ACC) ? Quels sont les principaux enjeux de mise en œuvre ?

Sections fiche pays	Thématiques	Questions
1. Contexte	1. Gouvernance	Comment fonctionne le système de gouvernance du pays : le partage des compétences et prérogatives, subsidiarité, etc.
		Quel est le cadre des politiques climatiques (les acteurs, les politiques existantes, etc.) ?

		Quel est le cadre des politiques de GRC (les acteurs, les politiques existantes, etc.) ?
	2. Les enjeux climatiques et RRC	Quels sont les principaux aléas climatiques, impacts et risques identifiés ? (érosion, submersion marine, élévation du niveau marin, etc.)
		Quels sont les principaux enjeux urbains (démographie, infrastructures, problématique structurelle de développement urbain) et les principaux enjeux économiques (industries, ports/commerces, tourisme, etc.) ?
2. Analyse territoriale	3. Etat de la planification GRC et ACC	Des plans nationaux et locaux sont-ils élaborés et mis en œuvre ? Au niveau national, existence de document de planification ACC et GRC et au niveau local existence de plans locaux d'adaptation ou de GRC ou de plan de développement local intégrant les 2 dimensions
		Existe-t-il des capacités institutionnelles, humaines et financières suffisantes pour mettre en œuvre l'ACC et la GRC à l'échelle requise ?
		Existe-il une plateforme ou un mécanisme de dialogue entre les deux domaines au niveau national et décentralisé ?
	4. Actions mises en œuvre	Des actions adéquates sont-elles menées à une échelle pertinente pour réduire les risques climatiques côtiers ?
		Quels sont les projets majeurs menés dans chaque domaine et les projets conjoints développés (si existant) ?
3. Aspects scientifiques	5. Etat de la recherche sur ces deux thématiques	Existe-t-il des connaissances scientifiquement fondées sur les risques climatiques actuels et futurs, la vulnérabilité, à l'échelle appropriée ?
		Quels sont les centres de recherches, groupes de chercheurs mobilisés sur les thématiques ACC, GRC et zones côtières au sein du pays et/ou au niveau régional ?
		Quels seraient les besoins en matière de recherche et de renforcement de capacité (dans le domaine de la recherche) sur ces deux thématiques ?

Tableau 2 : Matrice d'analyse

3. LES INSTITUTIONS ET LES POLITIQUES EN PLACE POUR L'ACC ET LA GRC

Sur le plan institutionnel, l'ACC est gérée au Bénin par le Ministère du Cadre de Vie et des Transports en charge du développement durable et plus spécifiquement par la Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC). Du côté de la GRC, le ministère de tutelle se trouve être le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique avec depuis 2012, l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC). Cette dernière est en charge de la Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PNRRC-ACC).

La PNRRC-ACC mise en place par décret en 2011, constitue le dispositif central de coordination des activités de réduction des risques, de gestion des catastrophes et d'adaptation au changement climatique du Bénin. Elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique qui en assure la présidence, accompagné de trois vice-présidents : Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, Ministère de la Santé et Ministère en charge de la Famille. Tous les autres ministères sont considérés comme membres de la Plateforme. Cette plateforme a une déclinaison locale à travers les Plateformes locales et Communales de Réduction des Risques de Catastrophe (PLRRC et PCRRC). Cependant, son mode de fonctionnement obéit plus pour le moment à une logique de réponse aux désastres que celle orientée vers la prévention (SNRRC, 2019).

Plusieurs institutions sont impliquées dans les domaines de l'ACC et la GRC au Bénin comme résumé dans le tableau ci-dessous :

ACC		GRC	
Nom	Rôle principal	Nom	Rôle principal
Ministère du Cadre de Vie et des Transports en charge du développement durable - Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC) - Direction de Gestion des Changements Climatiques (DGCC)	assure la coordination de l'ensemble des questions liées aux changements climatiques Point Focal National de la CCNUCC Autorité Nationale Désignée (AND) du FVC	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique	Ministère de tutelle de la GRC
Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE)	veille à l'intégration de l'environnement dans les politiques et/ou stratégies de développement ¹	Agence Nationale de Protection Civile (ANPC)	assure le Secrétariat Permanent de la PNRRC-ACC. Elle contribue à la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de réduction des risques de catastrophe. chargée entre autres de prévenir tout risque de catastrophe sur l'ensemble du territoire national ; de centraliser et de coordonner les secours à apporter aux populations sinistrées. Elle a donc un rôle de prévention et de gestion des catastrophes d'inondation
Agence Nationale de la Météorologie (Météo – Bénin)	en charge de l'observation, l'analyse, l'étude et la prévision du temps, du climat et des constituants atmosphériques de l'environnement en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans le domaine de la météorologie et de la climatologie	Agence Nationale de la Météorologie (Météo – Bénin)	en charge de l'observation, l'analyse, l'étude et la prévision du temps, du climat et des constituants atmosphériques de l'environnement en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans le domaine de la météorologie et de la climatologie
Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC)	chargé du suivi et du contrôle du processus de mise en œuvre de la CCNUCC	Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE)	en charge du suivi hydrologique et de la production de données fiables, en temps réel, qui couplées avec les informations météorologiques fournissent l'ossature du système d'alerte précoce contre les risques d'inondation
Commission de Modélisation Économique des Impacts du Climat et de l'Intégration des Changements Climatiques	Sous la présidence du Ministère du développement et de la coordination de l'action gouvernementale En charge de développer des outils et des méthodes d'évaluation, de modélisation et de prévision économique des impacts du climat en vue d'une optimisation des stratégies d'adaptation	Préfectures	Les préfectures assurent la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la politique gouvernementale traduite dans les missions de la PNRRC-ACC au niveau départemental. Elles sont en outre chargées de promouvoir l'intégration de la prévention et de la gestion des

¹ <https://cadredevie.gouv.bj/structure/abe/>

dans le Budget Général de l'État (CMEICB)²	et du développement sobre en carbone et résilient au climat à promouvoir		risques et catastrophes dans les plans de développement et stratégies de réduction de la pauvreté, de définir les orientations stratégiques et de valider les programmes établis y afférents aux niveaux départemental et communal. Elles sont également en charge du plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC)
Fonds National pour l'Environnement et le Climat (FNEC)	Mécanisme de mobilisation de ressources vertes et de financement des initiatives environnementales et climatiques pour un développement durable au Bénin Entité accréditée au FVC (micro)	Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PNRRC-ACC)	Dispositif central de coordination des activités de réduction des risques, de gestion des catastrophes et d'adaptation au changement climatique En charge de : <ul style="list-style-type: none">- promouvoir l'intégration de la prévention des risques et la gestion des catastrophes dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté ;- définir les orientations stratégiques et valider les programmes établis dans le cadre de la Réduction des Risques de Catastrophe ;- faciliter la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes et projets de prévention des risques, de gestion des catastrophes, de réhabilitation et de développement post-catastrophe.
Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PNRRC-ACC)	Dispositif central de coordination des activités de réduction des risques, de gestion des catastrophes et d'adaptation au changement climatique En charge de : <ul style="list-style-type: none">- promouvoir l'intégration de la prévention des risques et la gestion des catastrophes dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté ;- définir les orientations stratégiques et valider les programmes établis dans le cadre de la Réduction des Risques de Catastrophe ;		

² DECRET N°2014.359 DU 16 JUIN 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission de Modélisation Economique des Impacts et de l'Intégration des Changements Climatiques dans le Budget Général de l'Etat.

	<ul style="list-style-type: none"> - faciliter la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes et projets de prévention des risques, de gestion des catastrophes, de réhabilitation et de développement post-catastrophe. 		
--	---	--	--

Tableau 3 : Liste des principales institutions nationales œuvrant dans le domaine des changements climatiques dans les domaines de l'ACC et de la GRC

Par ailleurs, plusieurs documents de politique viennent cadrer l'intervention du gouvernement béninois en matière d'ACC et de GRC (tableau 2).

ACC	GRC
<ul style="list-style-type: none"> - Première communication nationale (2001) - Programmes d'Action National d'Adaptation - PANA (2008) - Deuxième communication nationale (2011) - Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques (2016-2025) - Troisième Communication nationale (TCN) (2019) - Politique nationale de Gestion des Changements Climatiques (PNGCC 2021-2030) - Contribution déterminée au niveau national (CDN) (2021) - Plan national d'adaptation (PNA) (2022) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan National d'Organisation des Secours en cas de Catastrophe (Plan ORSEC) - Plan de contingence nationale (PCN) - Plans de contingences communaux (PCC) - Stratégie nationale de Réduction des Risques de Catastrophe (SNRRC) (2019-2030)

Tableau 4 : Principaux documents de politique pour chaque domaine

Le Bénin dispose d'une loi sur les changements climatiques (2018) qui vise à renforcer la résilience des communautés et à promouvoir les approches d'ACC et de GRC.

ACC	GRC
<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur les changements climatiques (2018) - Décret portant attributions du MCVDD (2019) 	<ul style="list-style-type: none"> - Projet de loi RRC (en développement) - Décret portant création de la PN RRC-ACC (2011) - Décret portant attributions de l'ANPC (2018)

Tableau 5 : Cadres légaux et réglementaires

4. LES PRINCIPAUX ENJEUX CLIMATIQUES ET COTIERS AU BENIN

4.1. BREVE DESCRIPTION DU TERRITOIRE COTIER BENINOIS

Le littoral du Bénin regroupe 24 communes administratives, 42 % de la population nationale avec une densité moyenne de plus de 490 habitants/km² (MCVDD, 2022). Cet espace représente environ 7,7 % du territoire national, concentre plus de 80 % des industries béninoises et fournit à l'État béninois plus de 70 % de son Produit Intérieur Brut (PIB), tous secteurs confondus (MCVDD, 2022). Cette concentration des activités socio-économiques sur le littoral entraîne plusieurs problèmes environnementaux majeurs : la pression sur les écosystèmes marin-côtiers (surpêche, utilisation intensive des terres et des bois de mangrove), la pollution et la dégradation des habitats aquatiques, l'érosion côtière et la perte de la diversité biologique (MCVDD, 2022).

Le littoral béninois est un espace principalement sablonneux qui se caractérise par une chaîne de lagunes qui rendent la zone côtière dynamique, avec des caractéristiques naturelles très complexes (MCVDD, 2022) et fragiles.

4.2. LES PRINCIPAUX RISQUES COTIERS : INONDATION ET EROSION

4.2.1. Les inondations : le risque majeur

Les **inondations** constituent le risque majeur auquel le littoral béninois est confronté à travers trois types d'inondations : les inondations fluviales, les inondations pluviales et les inondations marines.

Les inondations sont causées par des facteurs environnementaux comme la forte intensité de la pluviométrie, aggravées par la manifestation de crues exceptionnelles des fleuves Niger, Ouémé, Mono et leurs affluents affectant ainsi la zone nord et sud du pays, mais aussi par des facteurs humains comme l'absence et/ou la vétusté du système de drainage en milieu urbain, le manque d'entretien, et l'urbanisation de zones à risque (République du Bénin, 2011).

4.2.2. L'érosion côtière

Le littoral béninois connaît l'un des plus forts taux d'érosion côtière enregistré dans les pays du golfe de Guinée, avec un recul du trait de côte pouvant atteindre 12 à 30 mètres par an aux points les plus critiques (TCN, 2019). L'érosion côtière ne se manifeste pas de la même façon sur l'ensemble de la côte béninoise (Figure 1). Les secteurs les plus affectés sont : le segment de côte situé entre Hillacondji et Grand-Popo avec une vitesse d'érosion de -15 m/an de 2012 à 2015 et -3 m/an de 2016 à 2019, et le segment de côte situé à l'Est du quartier Sèyivè dans la commune de Sèmè-Kpodji avec une vitesse d'érosion de -30m/an (MCCVD, 2022). L'érosion est provoquée par à la fois des facteurs naturels (géomorphologie des côtes avec une faible pente et un substrat sableux, dérive littorale d'Ouest en Est, houles, événements climatiques extrêmes), et anthropiques (arrêt ou réduction des apports sédimentaires fluviaux par les barrages sur les cours d'eau, extraction excessive de sable, arrêt du transit sédimentaire par les ouvrages portuaires et de protection de la côte).

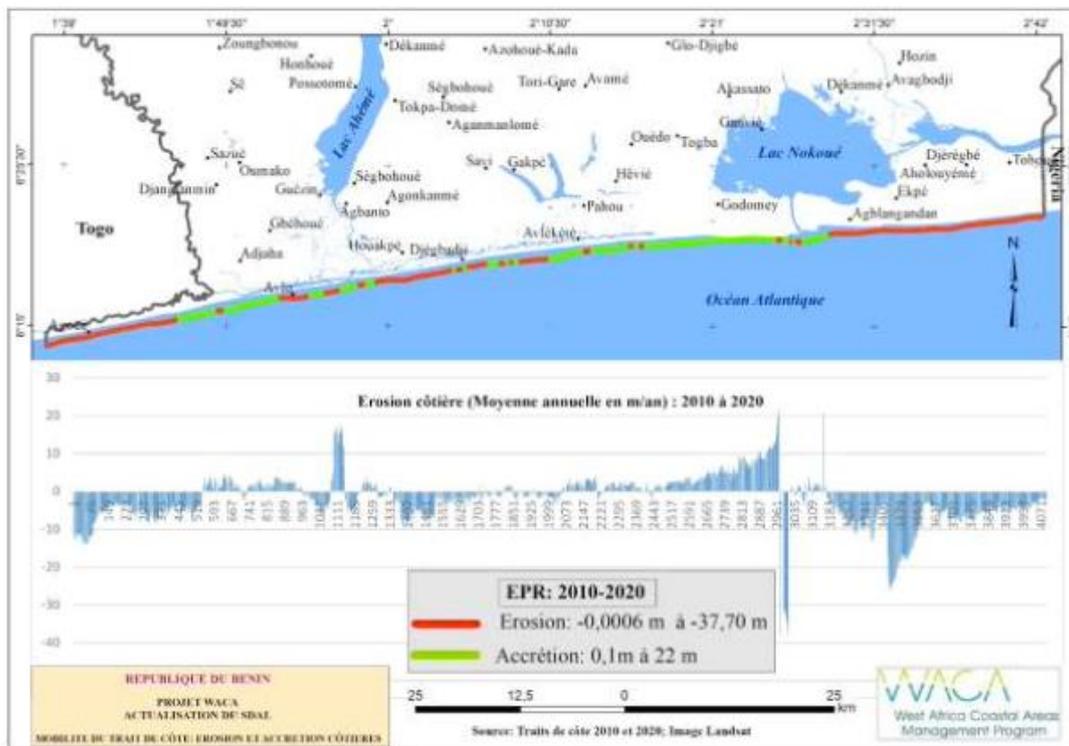


Figure 1 : Dynamique du trait de côte au Bénin sur la période 2010-2020 (MCVDD, 2022)

4.3. VULNÉRABILITÉ FUTURE

D'après la Troisième Communication Nationale (2019), les principaux impacts du changement climatique identifiés en zone côtière sont :

- l'exacerbation du phénomène de l'érosion côtière ;
- les submersions des plages (Cotonou, Ouidah, Grand-Popo notamment) ;
- la dégradation voire la disparition des mangroves (secteur central et secteur ouest du littoral) ;
- la salinisation des terres, des eaux souterraines et des eaux de surface ;
- les dépôts sédimentaires pouvant induire le rehaussement des lits des cours d'eau (fleuve Ouémé, fleuve Mono).

Ces effets sur le système biophysique pourraient entraîner des incidences d'ordre socio-économique très importantes puisqu'ils toucheraient notamment une population importante tant en milieu urbain que rural, et des superficies de terres agricoles, et mettraient en péril des activités économiques, des infrastructures et les établissements humains. Ces incidences sont, entre autres, la migration de la population, l'accentuation de la pauvreté, la baisse des rendements agricoles, le déplacement des zones d'attrait touristique, la mort du cheptel et le ralentissement de la croissance économique du pays.

4.4. LES PRINCIPAUX ENJEUX URBAINS ASSOCIES AUX RISQUES CLIMATIQUES

D'après le MCVDD (2022), les principaux enjeux urbains identifiés pour la zone côtière béninoise sont les suivants :

- **Une agglomération saturée et attractive qui s'étale avec l'urbanisation de zones impropres à l'habitation** (marécages) (Figure 22) : Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji et Porto-Novo ;
- **Une forte croissance démographique** : de 1 338 260 habitants en 1979, la population du littoral béninois est passée à 4 556 052 habitants en 2020 (MCVDD, 2022) (Figure3).
- **Une concentration importante de projets de développement d'ampleur sur le littoral** : projet de construction de l'aéroport de Glo-Djigbé, construction d'une cité administrative et technique à Abomey-Calavi, construction de logements à Abomey-Calavi et à Sèmè-Podji, construction d'un marché de gros à Abomey-Calavi, projet Sèmè-City, construction de la cité historique de Ouidah, la Zone Economique Spéciale de Zè, la zone industrielle de Glo-Djigbé etc. ;
- **Une hausse de la population urbaine** : La superficie couverte par le tissu urbain a été multipliée par 6 en 30 ans. Le tissu urbain couvre, en 2018, 12% des sols. Cet accroissement s'est essentiellement concentré au Sud du territoire, autour des agglomérations de Cotonou et Porto-Novo. A cet effet on note que des zones marécageuses ont disparu sous l'effet de l'urbanisation. Les noyaux urbains ruraux se sont également élargis et multipliés.

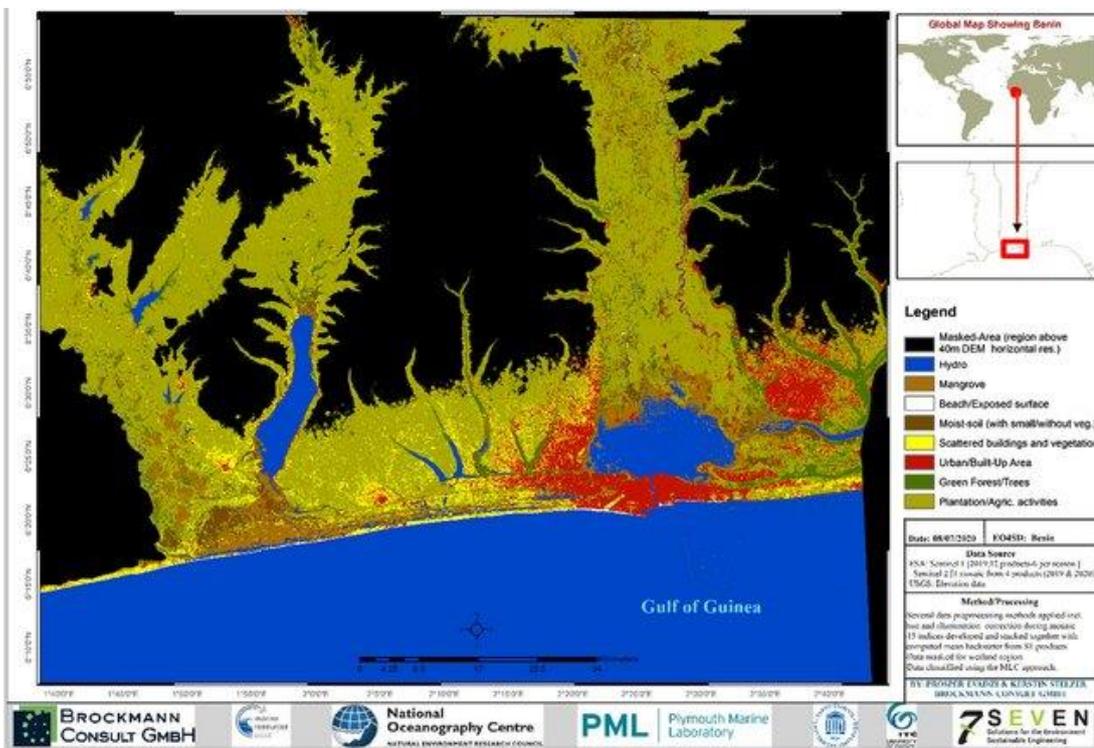


Figure 2 : Carte de l'occupation foncière côtière du Bénin montrant les surfaces urbaines, végétalisées et aquatique (UEMOA, 2020)

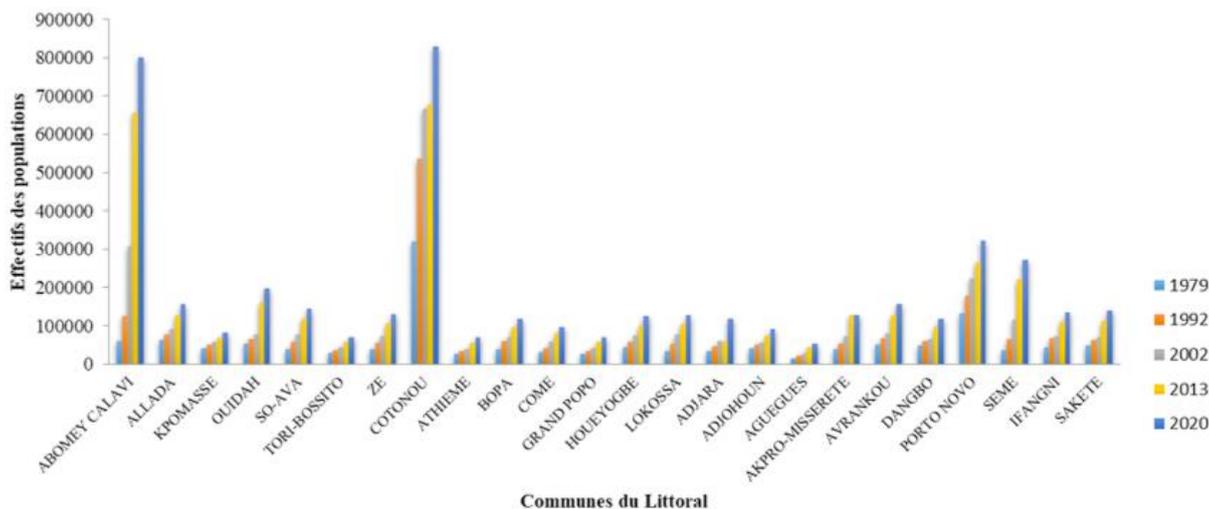


Figure 3 : Évolution des populations par commune du littoral béninois de 1979 à 2020 (MCVDD, 2022)

L'impact du changement climatique en milieu urbain a fait l'objet de peu d'études ou de recherche détaillées, contrairement au secteur agricole par exemple. Toutefois, il est certain qu'avec les enjeux actuels des territoires urbains côtiers du Bénin, les risques climatiques majeurs sont les phénomènes météorologiques et climatologiques extrêmes tels que les inondations, les vents violents et les extrêmes thermiques (vague de chaleur notamment), ainsi que les phénomènes moyens à évolution graduelle comme l'élévation du niveau marin qui va venir renforcer le risque d'inondation.

5. PRISE EN CHARGE DE L'ACC ET DE LA GRC A L'ECHELLE TERRITORIALE AU BENIN : DEFIS ET CONTRAINTES

5.1. LA DECENTRALISATION AU BENIN : EN BREF

La République du Bénin est divisée en 12 départements regroupant 77 communes. Le niveau communal³ est le seul niveau de décentralisation au Bénin, ce niveau constitue ainsi le cadre institutionnel de l'exercice de la démocratie locale et de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Les communes sont administrées par un conseil communal élu au suffrage universel. Le conseil communal est dirigé par un maire élu par les membres du conseil communal. Le maire est la principale autorité politique des communes et représente également l'État au niveau communal. Les collectivités infra-communales sont les arrondissements et les villages ou quartiers de ville.

La commune dispose de compétences propres en tant que collectivité territoriale décentralisée, regroupées en 7 domaines comme suit : (1) le développement local, l'aménagement, le logement et l'urbanisme, (2) les infrastructures, l'équipement et les transports, (3) l'environnement, l'hygiène et l'assainissement, (4) l'enseignement maternel et primaire, (5) l'alphabétisation et l'éducation des adultes, (6) la santé, l'action sociale et culturelle, (7) les services marchands et les investissements économiques.

Sous le contrôle de l'autorité de tutelle, les communes exercent également d'autres compétences relevant de l'administration centrale (dites compétences partagées). Les communes, aux côtés de l'État et des autres collectivités territoriales, contribuent ainsi à l'établissement d'un plan de sécurité publique pour lutter contre la délinquance et la criminalité dans la commune et, si nécessaire, nonobstant toute disposition contraire, apportent leur soutien aux unités chargées de la sécurité et de la protection civile

³ En 2021, un nouveau Code des collectivités territoriales a été adopté qui doit conduire à une réorganisation approfondie de l'organisation politique et administrative des communes du Bénin. Les principaux objectifs de cette réforme sont (i) d'assurer l'efficacité de la direction et de la gestion du gouvernement communal, (ii) de réduire les interférences politiques dans la gestion administrative des recettes communales et (iii) d'améliorer la visibilité des actions publiques de développement dans les communes.

1.Services publics généraux (administration)	Services administratifs et actes d'état civil (naissances, mariages et décès) ; Registres fonciers ; Bâtiments et infrastructures publics.
2. Ordre et sécurité publics	Police administrative ; maintien de l'ordre public et garantie de la paix et de la santé publiques.
3.Affaires économiques/transports	Construction d'équipements, rénovation, entretien et gestion des marchés et des abattoirs ; Promotion du développement économique local ; Aménagement des zones artisanales et industrielles ; Routes, pistes et ouvrages d'art, voirie urbaine et réseaux d'assainissement des agglomérations, signalisation routière et éclairage public.
4. Protection de l'environnement	Construire et aménager les bas-fonds et la protection contre les inondations ; Définir les zones où l'urbanisation est interdite ; Créer, entretenir et gérer les cimetières et les services funéraires.
5. L'habitat et les équipements collectifs	Mise en œuvre du schéma directeur, du plan communal d'aménagement, des plans d'urbanisme, d'aménagement et de lotissement ; Alimentation et distribution d'eau potable ; Collecte et traitement des déchets solides et liquides ; Gestion du réseau public d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales.
6. Santé	Construction de centres de santé publics, soins de santé primaires ; Promotion des conditions d'hygiène et de la santé publique.
7. Culture et loisirs	Infrastructures culturelles publiques pour la jeunesse, les sports et les loisirs (arrondissement, village ou quartier de la ville) ; conservation du patrimoine culturel local.
8. Éducation	Construction, équipement et rénovation d'écoles maternelles et primaires publiques ; promotion de l'éducation des jeunes ; promotion des langues nationales.
9. Protection sociale	Construction de centres de promotion sociale ; Aide sociale aux personnes défavorisées et aux victimes de catastrophes.

Tableau 6 : Principales responsabilités par secteur de l'échelle municipale

5.2. LA GRC ET L'ACC DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Concernant l'ACC, le Bénin dispose depuis 2022, d'un document cadre au niveau national, le Plan National d'Adaptation (PNA), mais qui ne se décline pas au niveau territorial. En effet, le gouvernement béninois a choisi l'option de l'intégration de l'ACC dans les politiques publiques, stratégies, planification et budget de développement (PNA, 2022) et a pour cela développé une méthodologie disponible dans le PNA (p. 100 à 110) et dans un document spécifique intitulé [Guide méthodologique d'élaboration des politiques et stratégies intégrant les dimensions transversales](#) (2022).

Par conséquent pour analyser la mise en œuvre des actions en matière d'ACC au niveau territorial, il faut regarder les documents de planification territoriale existants dans les secteurs de l'aménagement du territoire et de la planification du développement (Tableau 1).

La GRC quant à elle, se décline au niveau territorial principalement à travers les plans de contingences communaux (PCC).

5.2.1. Fonctionnement de la planification territoriale au Bénin

Dans un premier temps, il est nécessaire de rappeler le fonctionnement théorique de la planification territoriale au Bénin, les institutions existantes et les différents documents existants aux différents échelons de décentralisation :

Au niveau national :

- En matière d'aménagement, le territoire côtier béninois dispose d'un Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral (SDAL), élaboré en 2000, mais non mis en œuvre faute de validation politique du document. Dans le

cadre du programme WACA⁴, l'actualisation du Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral en vue d'une gestion intégrée de la zone côtière est actuellement en cours.

- Au Bénin, le MCVT est en charge de l'aménagement du territoire avec une agence dédiée, l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) depuis 2018. Le Bénin dispose d'un Agenda spatial/Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) depuis 2017, qui ne prend pas en compte le changement climatique (Tableau 7). Sur le plan législatif et réglementaire, il existe la Loi Cadre sur l'Aménagement du Territoire et le Code de l'Urbanisme.
- En matière de planification du développement, le Plan national de développement (PND) (2016-2025) « Bénin-2025, Alafia » constitue le document cadre de référence accompagné de son Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) (2021-2026).
- Sur le plan de la GRC, le Bénin dispose depuis 2019 d'une Stratégie nationale de Réduction des Risques de Catastrophe (SNRRC) (2019-2030) et d'un Plan de contingence national (PCN) révisé en 2020. Dans le cadre de la réponse à une catastrophe, le principal référentiel normatif est le Plan National d'Organisation des Secours en cas de Catastrophe ou « Plan ORSEC » adopté par le Décret n° 87-408 du 7 décembre 1987. Ce plan permet d'encadrer l'organisation de la réponse en cas de catastrophe à travers des mécanismes d'intervention et des moyens dédiés. Le plan ORSEC identifie et fait l'analyse des risques majeurs auxquels les populations sont exposées. Il présente, dans les détails, les mesures stratégiques et opérationnelles à mettre en place pour faire face à la survenue de catastrophes. Il définit les rôles et responsabilités des différents acteurs étatiques et non étatiques, répertorie les moyens d'actions aussi bien publics que privés susceptibles d'être utilisés en cas de nécessité. Il s'agit donc d'un système polyvalent de gestion des crises et d'organisation des secours du niveau national à l'échelle décentralisée.

Au niveau intercommunal :

A cette échelle, quelques documents de planification existent : Stratégie de Développement Urbain de Grand Cotonou, SDAU du grand Nokoué, Schéma de secteur aéroportuaire de Glo Djigbé, Schéma Directeur du Plateau d'Abomey-Calavi.

Au niveau communal :

Dans le cadre de leur 1^{er} domaine de compétence « le développement local, l'aménagement, le logement et l'urbanisme » et conformément, à l'article 30 la loi N°2021 - 14 du 20 Décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin : « La commune élabore, adopte et veille à la mise en œuvre des documents de planification de développement, en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à la population de son ressort ». Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification suivants :

- le schéma directeur d'aménagement de la commune (SDAC) ;
- le plan de développement communal (PDC)⁵ ;
- les plans directeurs d'urbanisme (PDU)⁶.

Au niveau de la GRC, les communes sont en charge d'élaborer leur plan de contingence communaux (PCC) en cohérence avec le PNC. Le PCC présente les actions à entreprendre avant, pendant et après une crise, les structures d'interventions et les acteurs ainsi que leurs rôles et responsabilités.

Toutefois, l'ensemble de ces documents ne sont pas toujours élaborés par les communes. En effet, les SDAC n'existent pas (MCVDD, 2022). Les communes de la zone Littorale disposent de PDC de 2^{ème} ou 3^{ème} génération avec des taux d'exécution relativement faibles (MCVDD, 2022) et une faible appropriation de cet instrument par les élus. Difficile d'évaluer l'existence concrète des PCC, d'après la SNRRC (2019) « la plupart des communes n'inscrivent pas de lignes d'activités dans leurs prévisions budgétaires, encore moins dans leurs Plans de Développement Communal, dédiées à la planification des contingences ». Les projets d'appui de la coopération internationale ont permis de développer certains

⁴ Programme de gestion du littoral Ouest Africain : <https://www.wacaprogram.org/fr>

⁵ Le Plan de développement communal (PDC) est un document de planification du développement de la commune sur une période de cinq ans. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les préoccupations de développement durable, les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental, les préoccupations circonstancielles de la commune et les recommandations issues de l'évaluation du PDC en cours d'achèvement. Celles-ci sont en adéquation avec les orientations stratégiques et programmations sectorielles contenues dans les documents (niveaux intercommunal, départemental et national) (Guide PDC - MDGLAAT - novembre 2008).

⁶ Le Plan directeur d'urbanisme (PDU) comporte un programme d'aménagement et de développement qui traduit les orientations retenues en matière d'urbanisme et qui fixe pour une période de quinze (15) ans, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols applicables sur une aire urbaine couvrant tout ou partie du territoire communal. Il délimite les zones urbaines et périurbaines en définissant, en fonction des circonstances locales, les règles générales d'utilisation des sols (Projet de loi sur l'urbanisme, 2022).

PCC, c'est le cas par exemple du Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain (PUGEMU) de la Banque Mondiale.

Enfin, la majorité des documents ne sont pas opposables aux tiers et donc, n'ont aucune force juridique. Cette situation a pour conséquence le non-respect de ces documents de planification qui, pour la plupart, ne sont pas mis en œuvre par les autorités communales (MCVDD, 2022).

5.2.2. Planification territoriale : le cas de Cotonou

Cotonou est le centre du territoire intercommunal du Grand Nokoué, intégrant Sèmè-Podji, Porto-Novo et Abomey-Calavi. La ville est située sur un axe stratégique de flux internationaux, entre Abidjan et Lagos, en passant par Accra et Lomé. Ainsi, Cotonou assure des fonctions majeures pour le pays sur les plans économiques (marchés, port, aéroport, équipements commerciaux, etc.) et administratifs (services centraux, représentations diplomatique, sièges d'institutions internationales, etc.).

La ville est caractérisée sur le plan géographique par un paysage composé de lagunes, lacs, marécages et sa façade océanique. L'eau y est une ressource forte mais elle est aussi source de dysfonctionnements majeurs : les inondations sont fréquentes, entraînant des difficultés de circulation, des risques forts de contamination et de destructions lors des épisodes les plus forts (PAVICC, 2022).

Le territoire intercommunal du grand Nokoué dispose d'un SDAU et des PDU sont en cours d'élaboration pour chacune des communes du grand Nokoué, dont Cotonou. La ville de Cotonou dispose également d'un plan de développement communal (PDC). Cependant, dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas eu accès au SDAU et au PDC afin d'analyser la prise en compte de la GRC et de l'ACC. Les rapports disponibles mettent en évidence que globalement la planification urbaine est insuffisante et que les documents de planification quand ils existent ne sont pas respectés sur le terrain (PAVICC, 2022, MCCVD, 2022). Cela entraîne plusieurs difficultés majeures :

- 1- L'occupation anarchique des sols, même impropres à l'habitation due à une mauvaise maîtrise de l'urbanisation surtout dans les grands centres urbains du pays ;
- 2- La mauvaise gestion des villes, attribuable à la faible capacité de gestion des infrastructures et des services urbains aggravés par les retards importants dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ;
- 3- Le sous équipement et la dégradation des équipements et infrastructures existants dans la plupart des villes dû à l'insuffisance de ressources et de capacité de gestion ;
- 4- La viabilisation tardive des zones d'habitation ;
- 5- L'insécurité foncière et résidentielle ;
- 6- L'aggravation de l'érosion côtière (PAVICC, 2022).

Du côté des documents spécifiques de GRC, l'analyse menée (Tableau 7) met en évidence une prise en compte limitée du changement climatique et de ses impacts, notamment futurs.

Agenda spatial/Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) (2017)	- <i>Pas de prise en compte du CC</i>
Plan de contingence national (2020)	- <i>Pas de prise en compte du CC</i>
PCC de Cotonou (2014)	- <i>Réalisation d'un climate proofing pour l'élaboration du PCC</i> - <i>Deux risques liés au CC identifiés : inondation et érosion, mais, l'élaboration approfondie du plan retient uniquement les inondations comme risque majeur (lié au climat)</i> - <i>Analyse principalement basée sur les événements passés, aucune projection climatique et analyse des impacts futurs</i>

Tableau 7 : Etat de l'intégration de l'ACC et de la GRC dans les documents de planification territoriale et de GRC au Bénin

5.3. LES DEFIS ET LIMITES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DU SYSTEME DE DECENTRALISATION

Selon Aguemon (2013), le processus de décentralisation tel qu'il est conçu avec un unique niveau de décentralisation et des communes de taille relativement grande, restreint son opérationnalité. D'autant que, les compétences accordées aux communes sont relativement limitées. Sur la plan fiscal (et donc financier), les collectivités locales restent contraintes par leur dépendance vis à vis de l'Etat (Aguemon, 2013) et la faiblesse des ressources financières dont elles disposent qui représentent à peine 1 % du PIB national et 6 % des dépenses publiques nationales (OCDE, UCLG, 2022). Les collectivités locales ont également une capacité limitée à générer des revenus propres, elles sont donc encouragées à se tourner

vers les banques régionales de développement, les institutions financières internationales et le marché financier régional, mais elles sont contraintes pour cela d'obtenir l'approbation de l'Etat (OCDE, UCLG, 2022).

Plusieurs compétences concernant l'ACC et la GRC sont assurées par les communes au Bénin (Tableau 6 ci-dessus) :

- en matière de protection de l'environnement : *Construire et aménager les bas-fonds et la protection contre les inondations ; Définir les zones où l'urbanisation est interdite*
- en matières d'habitat et d'équipements collectifs : *Mise en œuvre du schéma directeur, du plan communal d'aménagement, des plans d'urbanisme, d'aménagement et de lotissement ; Collecte et traitement des déchets solides et liquides ; Gestion du réseau public d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales.*

Mais, la mise en action est limitée par le manque de moyen financier et de ressources humaines et techniques.

En effet, les contraintes traditionnelles qui pèsent sur l'action des collectivités locales en Afrique de l'Ouest (Diep et al., 2016) restreignent l'action dans les domaines du CC et de la GRC au Bénin tout comme dans d'autres pays de la sous-région y compris en milieu urbain.

5.4. UNE CONVERGENCE INSTITUTIONNELLE POSSIBLE : OPPORTUNITES ET CONTRAINTES

L'intervention publique dans les domaines de la GRC et de l'ACC mobilise des institutions distinctes (Tableau 3) qui ne collaborent pas de manière systématique. A titre d'exemple, l'ANPC n'a pas été impliquée dans certains projets d'ACC dont le projet PAS-PNA (UNDRR, 2022). Cependant, des améliorations sont observables, le MCVT a participé au développement de la SNRRC publiée en 2019 (UNDRR, 2022). Dans sa Politique nationale de Gestion des Changements Climatiques (PNGCC 2021-2030), le Bénin reconnaît que « la faible coordination institutionnelle des réponses aux changements climatiques et la faible synergie entre les réponses aux niveaux national et des communautés locales limitent la capacité d'adaptation et pourraient augmenter la vulnérabilité des populations locales » (PNGCC, 2021).

Par ailleurs, il existe une Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (PNRRC-ACC) qui ne semble pas être opérationnelle du fait de ressources financières et humaines insuffisantes et d'un manque de dynamisme, la plateforme ne se réunit qu'une fois par an et seulement en cas d'urgence (SNRRC, 2019). De plus, malgré son nom, cette structure semble être principalement axée sur la GRC et ne parvient pas à jouer un rôle de coordination conjointe ACC et GRC (UNDRR, 2022).

5.5. QUELLE COHERENCE STRATEGIQUE ENTRE ACC ET GRC ?

Les deux principaux documents de politique qui cadrent ces deux domaines, la Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques pour l'ACC et la Stratégie nationale de RRC pour la GRC montrent une cohérence plutôt limitée. En effet, si les effets du changement climatique ont été pris en compte dans l'analyse, la définition de la vision et des orientations de la SNRRC, les objectifs et les actions de la Stratégie nationale de RRC ne font pas référence à l'adaptation au changement climatique (UNDRR, 2020) ce qui limite fortement l'opérationnalisation de la convergence des actions. Par ailleurs, dans la Stratégie nationale sur les changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe n'est pas mentionnée en tant que domaine ou secteur, mais elle est intégrée en tant qu'objectif stratégique visant à accroître la résilience des communautés : « OS3 - Renforcer les communautés, y compris les plus vulnérables aux catastrophes » (GoB, 2016).

De plus, l'action territoriale pourrait être facilitée par le fait que le MCVT gère à la fois l'aménagement/planification territoriale et le changement climatique. Toutefois, le Bénin reconnaît dans sa PNGCC (2021-2030), que « les différents instruments de planification du développement prennent peu en compte les problématiques liées aux changements climatiques et à la gestion des catastrophes naturelles ; ce qui rend difficile le financement des actions d'adaptation et d'atténuation ». Ainsi, la PNGCC intègre dans son cadre programmatique (programme 2) une action stratégique dédiée à la « Mise en place d'un système multirisque d'alerte précoce et de gestion efficace des catastrophes et des calamités naturelles, notamment les inondations et la montée du niveau de la mer »

Enfin, la GRC est l'un des objectifs environnementaux (article 5) visés par la Loi sur les changements climatiques (2018) et il est notamment souligné que toutes les politiques et stratégies, à tous les niveaux, doivent intégrer le changement climatique et la GRC (article 7) (UNDRR, 2022). Cependant, cette loi ne fait pas de distinction claire entre les deux pratiques.

5.6. VERS UNE COHERENCE OPERATIONNELLE ?

Sur le plan opérationnel, les domaines de la GRC et de l'ACC prévoient dans leurs stratégies respectives de renforcer la cohésion entre les pratiques de GRC et d'ACC dans le but d'améliorer la compréhension des risques pour une meilleure préparation et prévention (UNDRR, 2022). D'un côté, la Stratégie sur les CC prévoit de développer des synergies entre les institutions chargées de la collecte, du regroupement et du partage des informations climatiques et les institutions de la protection civile (UNDRR, 2022). La Stratégie de RRC va plus loin en proposant des mesures visant à rapprocher les pratiques de RRC et d'ACC, y compris l'harmonisation des méthodologies, le développement d'un cadre national pour

la cartographie des risques, et le développement de profils de risque et de vulnérabilité pour les inondations (UNDRR, 2022).

Enfin, certaines activités prévues dans ces deux stratégies peuvent potentiellement conduire à des chevauchements : (1) la collecte de données sur les catastrophes et le changement climatique pour le secteur agricole ; (2) le renforcement des capacités pour les institutions préparant et diffusant les alertes ; (3) l'établissement d'un plan de contingence en cas de catastrophe (UNDRR, 2022).

Concernant le Système d'Alerte Précoce (SAP) mentionné notamment dans la PNGCC (2021) mais aussi dans la SNRCC (2019) ce dernier est relativement naissant au Bénin et se concentre sur trois risques : sécheresse, inondation, et érosion côtière. De plus, le dispositif national d'alerte précoce est limité aux inondations, et n'est pas encore fonctionnel pour les autres risques hydrométéorologiques.

5.7. MESSAGES CLES SUR LES DEFIS ET CONTRAINTES D'UNE DEMARCHE ACC ET GRC CONJOINTE

A l'issu de ce travail d'analyse menée à l'échelle territoriale au niveau de l'agglomération de Cotonou, plusieurs constats sont à mettre en lumière expliquant les défis et les contraintes d'une démarche ACC et GRC conjointe à l'échelle des territoires au Bénin :

- Décalages entre d'une part les documents de planification supposés être élaborés et les documents existants réellement (Tableau 1) et d'autre part entre l'existence d'un document et sa mise en œuvre concrète qui reste souvent très lacunaire,
- Absence d'analyse de vulnérabilité climatique ou d'évaluation du risque climatique au niveau national et/ou territorial pouvant permettre d'intégrer les risques et de proposer des mesures concrètes pour les contrer dans les documents de planification,
- Faible prise en compte des impacts futurs du CC en zone côtière en particulier l'élévation du niveau marin et le risque de submersion marine associé,
- L'urbain n'est pas un secteur prioritaire des documents de politique climatique,
- Prisme inondation en GRC avec une approche prévention très limitée, focus sur la gestion de crise principalement avec les documents existants,
- Pas de prise en compte des vulnérabilités sociales dans l'appréhension des risques climatiques,
- Absences de considération du rôle des collectivités locales dans les documents de politique nationale portant sur le changement climatique,
- Fragmentation de l'action dans les domaines de l'ACC et de la GRC menée à l'échelle territoriale par les interventions multiples et non coordonnées des bailleurs avec une faiblesse du renforcement de capacité apporté aux collectivités locales (empowerment).

6. CONCLUSION

L'étude de cas du Bénin met en évidence que le processus de convergence entre ACC et GRC tant souhaité à l'échelle internationale, reste limité au Bénin au niveau national et au niveau des territoires urbains, malgré la grande vulnérabilité de sa zone côtière. A l'échelle nationale, même si la loi sur les changements climatiques (2018) promeut un rapprochement des approches d'ACC et de GRC et qu'une Plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique a été mise en place, la convergence des actions entre les deux domaines reste faible dans les faits.

Le secteur urbain quant à lui n'est pas considéré au niveau national dans les politiques climatiques et a fait l'objet de peu de recherche sur les impacts spécifiques du changement climatique sur ce territoire. De plus, la territorialisation de l'ACC et de la GRC à l'échelle des villes se confronte à des problématiques chroniques de planification du territoire au Bénin avec un aménagement et un développement peu ou mal planifié et des documents de planification quand ils existent peu ou pas respectés. Enfin, les collectivités locales rencontrent également des difficultés en termes de capacités techniques, humaines et financières qui ne leur permettent pas de prendre en charge les risques climatiques, malgré leurs prérogatives dans le domaine du climat et de la GRC.

Ces travaux mettent en évidence le besoin de recherches complémentaires sur le milieu urbain côtier au Bénin et la nécessité de mieux comprendre les impacts futurs, notamment les effets de l'élévation du niveau marin, en développant des évaluations des risques climatiques de manière plus systémique comme préalable à l'élaboration des documents de planification. De plus, il pourrait être utile d'explorer l'opérationnalisation du concept de résilience urbaine dans le contexte béninois. Cette notion est particulièrement intéressante en milieu urbain car elle permet de mieux considérer

l'ensemble de la complexité de ces territoires dans un contexte de changement climatique tout en traitant de la gestion du risque et des causes sous-jacentes de la vulnérabilité.

Finalement, pour renforcer l'intégration à l'échelle locale, il paraît nécessaire de mettre en place des outils pratiques d'aide à la planification, à la mobilisation des acteurs et à la prise de décision.

7. REFERENCES

- Aguemon, D., 2013, Décentralisation, Action publique et Pouvoir : cas de deux Communes du Bénin, Université catholique de Louvain, 326 p.
- Gouvernement du Bénin (GoB). (2011). Inondations au Bénin, Rapport d'évaluation des besoins post- catastrophe. <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/pda-2011-benin-fr.pdf>
- Gouvernement du Bénin (GoB). (2016). Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques (2016–2025).
- Gouvernement du Bénin (GoB). (2019). Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe (2019- 2030).
- Gouvernement du Bénin (GoB). (2019). Troisième Communication nationale (TCN)
- Labitan C., Segnon A.C., Totin E., D'haen S., 2018. État des lieux des connaissances scientifiques actuelles sur les impacts, la vulnérabilité, et l'adaptation aux changements climatiques au Bénin. Climate Analytics GmbH, Berlin.
- OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment.
- MCVDD, PAVICC, (2022), Elaboration de documents d'urbanisme pour le compte de quatre villes, Diagnostic communal de Cotonou, Rapport provisoire.
- République du Bénin, MCVDD, 2022, Actualisation du schéma directeur d'aménagement du littoral béninois, Livre Blanc, WACA, 182 p.
- République du Bénin. (2018). Loi 2018-18 du 6 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin.
- UEMOA (2020), Littoraux d'Afrique de l'Ouest, Bilan 2020 des littoraux d'Afrique de l'Ouest, Document Général, Schéma Directeur du Littoral d'Afrique de l'Ouest (SDLAO), MOLOA, 234p.
- UNDRR (2022), Cohérence des politiques de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique, Une étude de cas du Bénin.

A propos de l'Agence française de développement

Le groupe AFD contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'Agence française de développement (AFD), en charge du financement du secteur public et des ONG, de la recherche et de la formation sur le développement durable, de sa filiale Proparco, dédiée au financement du secteur privé, et d'Expertise France, agence de coopération technique, le Groupe finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.

**Convergence de l'adaptation
au changement climatique (ACC) et de la gestion
des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial :
quels messages pour les collectivités locales ?
Une perspective à partir des villes côtières au Bénin**

Le présent papier rentre dans le cadre d'une étude plus large portant sur la 'Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : quels messages pour les collectivités locales ? Et quels besoins en matière de recherche ? Une perspective à partir des villes côtières au Sénégal, Bénin, Vietnam et Philippines'. La synthèse des travaux a fait l'objet d'une publication dans la collection Papier de recherche des Editions Agence française de développement. Est présentée ici l'analyse plus précise des enjeux et spécificités du Bénin à partir de l'agglomération de Cotonou, et de la gouvernance du développement territorial.

Agence française de développement (AFD)

5, rue Roland Barthes – 75012 Paris

www.afd.fr