

# **Informations sur l'expérience du Bénin relative à l'application des lignes directrices pour le processus des plans nationaux d'adaptation en faveur des pays les moins avancés**

## **INTRODUCTION**

Le Bénin est un pays moins avancé qui, à ce titre, a élaboré son Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation (PANA) aux changements climatiques qu'il a soumis au Secrétariat de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques en janvier 2008.

L'élaboration de ce programme a suivi les directives données par le Groupe d'Experts pour les Pays Moins Avancés que sont : création d'une équipe nationale, mise en place d'une équipe pluridisciplinaire, élaboration de propositions d'activités prioritaires, élaboration du document PANA, examen par le public et révision, examen final, approbation du PANA par le Gouvernement et diffusion auprès du public.

Au terme de ce processus d'élaboration, qui a suivi une approche très participative, le Bénin a retenu cinq mesures prioritaires d'adaptation qui sont les suivantes :

1. Programme intégré d'adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire au Bénin ;
2. Adaptation des ménages aux changements climatiques par la promotion des énergies renouvelables et des foyers économiques performants et autociseurs face à la pénurie du bois- énergie au Bénin ;
3. Mobilisation des eaux de surface aux fins d'adaptation aux changements climatiques dans les Communes les plus vulnérables des départements du Centre et du Nord ;
4. Protection des enfants de moins de 5ans et des femmes enceintes contre le paludisme dans les zones les plus vulnérables aux changements climatiques ;
5. Protection de la zone côtière face à l'élévation du niveau de la mer.

A cette date, avec l'appui du FEM et du PNUD, le Programme intégré d'adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire est en cours d'exécution. D'un coût global d'environ 22 000 000 \$ US, il est financé par le Fonds PMA à hauteur de 3 410 000 \$ US, le PNUD, le Gouvernement béninois et les quatre Communes bénéficiaires pour le reste.

Le PIF du projet 2 portant sur la promotion des énergies renouvelables est validé et sera soumis au FEM pour appréciation en vue de son financement.

Quant aux projets 3<sup>1</sup>, 4<sup>2</sup> et 5<sup>3</sup>, ils sont mis en œuvre avec l'appui financier respectivement de l'UEMOA ; l'OMS, l'UNICEF, etc. ; Banque Islamique de Développement, le Fonds Saoudien, le Fonds Koweïtien, etc.

---

<sup>1</sup> Mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche avec l'appui de l'UEMOA pour un coût environ de 8 millions de \$ US ;

<sup>2</sup> Mis en œuvre par le Ministère de la Santé (PNLP) à travers la Stratégie de mise en œuvre de la gratuité de la prise en charge des cas de paludisme chez les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans pour un montant minimal annuel de 9.301.067.415 FCFA soit environ soit 18 602 134,83 \$ US.

<sup>3</sup> Mis en œuvre par le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme à travers le projet lutte contre l'érosion côtière d'un coût global d'environ de 90 800 000 \$ US.

## **I – ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA MISE EN ŒUVRE DE CES MESURES D’ADAPTATION**

Sur les cinq projets prévus dans le PANA du Bénin, quatre sont en cours de mise en œuvre et le cinquième suivra bientôt. La première leçon directe qu’on peut en tirer, c’est que ces projets d’adaptation sont effectivement des priorités du Gouvernement béninois qui a su mobiliser des ressources financières importantes pour leur mise en œuvre.

Les ministères sectoriels (notamment agriculture, santé, énergie, environnement) mettent en œuvre directement ces projets et renforcent ainsi leurs capacités sur les questions d’adaptation.

Troisièmement les mesures d’adaptation préconisées sont pertinentes et bénéficient de l’intérêt des décideurs politiques de premier plan notamment le Chef de l’Etat et les membres de son Gouvernement. A titre d’exemple, alors que le PANA du Bénin a été validé par le Gouvernement en novembre 2007, la quatrième mesure qu’il contenait à savoir la « Protection des enfants de moins de 5ans et des femmes enceintes contre le paludisme dans les zones les plus vulnérables aux changements climatiques » a été opérationnalisée par une décision du Chef de l’Etat. En effet, il a décidé, en mai 2011, de rendre gratuite la prise en charge des cas de paludisme chez la femme enceinte et les enfants de moins de cinq ans au grand soulagement de ces couches particulièrement vulnérables à cette maladie endémique.

Quatrièmement, l’intégration de l’adaptation aux changements climatiques dans les stratégies et programmes nationaux devient de plus en plus une réalité. Ainsi on constate cette intégration dans la SCPR3 (2011-2015) qui est le document de référence pour les ministères dans l’élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies et politiques sectorielles. Mais cette intégration mérite d’être renforcée et consolidée pour être systématique et visible.

Cinquièmement, le cadre institutionnel de mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques se renforce au fil des années. En effet, outre le Comité National sur les Changements Climatiques mis en place depuis le 30 avril 2003 par décret, il est en place l’équipe nationale sur l’adaptation et l’équipe multidisciplinaire intégrée (EMI) par le Ministre en charge de l’environnement lors de la phase d’élaboration du PANA. Lors de la phase de mise en œuvre de la première mesure d’adaptation, ont été créés le Comité de Pilotage et le Comité Technique qui sont chargés d’appuyer l’équipe de gestion du projet dans la planification et l’exécution de ses activités. De même, il a été institutionnalisé en avril 2013 le Groupe de Travail Pluridisciplinaire d’Assistance Agrométéorologique, chargé, entre autres, de fournir les informations agrométéorologiques aux agricultures pour améliorer leurs connaissances des aléas climatiques et les aider dans la maîtrise du calendrier agricole, très perturbé par les changements climatiques. Au niveau des Communes d’intervention de ce projet, il a été nommé des Points Focaux Changements Climatiques qui sont en contact permanent avec les producteurs agricoles et qui aident les autorités communales à prendre en compte les changements climatiques dans la planification des actions de développement de leurs communes.

Enfin au plan institutionnel, il faut signaler la mise entre place, avec l’appui du PNUD, du Groupe Thématique Environnement et Changements Climatiques qui regroupe des Directeurs et cadres de haut niveau des ministères sectoriels et les partenaires techniques et financiers du Bénin intervenant dans les domaines de l’environnement et des changements climatiques. Ce groupe a essentiellement pour mission de constituer une plateforme de concertation et de dialogue sur les questions d’environnement et de changements

climatiques entre le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers.

Présidé par le Ministre en charge de la Coordination de l'Action Gouvernementale, ce groupe se concentre essentiellement sur les questions suivantes :

- Adaptation des secteurs de développement aux changements climatiques ;
- Promotion du Mécanisme pour un Développement Propre ;
- Promotion de la finance climat ;
- Changements Climatiques et Gestion des Risques de Catastrophes ;
- La mobilisation sensible des ressources financières tant nationales qu'internationales.

Au plan financier, le Bénin a créé un Fonds National pour l'Environnement qui a été accrédité comme Entité Nationale de mise en œuvre du Fonds d'Adaptation.

C'est fort de ces acquis que le Bénin a commencé la réflexion sur la stratégie à mettre en œuvre en vue d'appliquer les lignes directrices des Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) en se fondant sur la décision 5/CP.17 et son annexe.

### **III – EXPERIENCE DU BENIN SUR L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES DES PLANS NATIONAUX D'ADAPTATION (PNA)**

L'organe central de mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) est le Comité National sur les Changements Climatiques, qui est un organe regroupant les cadres des différents ministères du Gouvernement, ceux du secteur privé et des Organisations Non Gouvernementales, mis en place depuis le 30 avril 2003 soit une expérience de plus de dix ans en 2013.

Présidé par le Ministère de l'Environnement, il étudie les questions relatives aux changements climatiques et fait des propositions au Gouvernement dans ce domaine. C'est au sein de ce Comité que se prépare la participation du Bénin aux Conférences des Parties à la Convention et c'est à ce Comité que sont restituées les décisions des Conférences avant leur transmission au Gouvernement pour compte rendu et recommandations.

La réflexion sur l'application des lignes directrices des PNA a commencé le 22 décembre 2011 lors de l'atelier national de restitution des décisions de la Conférence de Durban sur financement du PNUD en collaboration avec le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme.

C'est au cours de cet atelier que les lignes directrices ont été présentées et expliquées par le Point Focal de la CCNUCC. Les débats qui ont suivi ont porté sur l'accueil favorable de l'adoption de cette décision en ce qu'elle permet de mettre en œuvre des projets ou programmes d'adaptation à moyen et long termes et de mettre les changements climatiques au cœur des actions des ministères sectoriels et du gouvernement dans son ensemble.

Deuxièmement, les participants ont voulu savoir quelle sera la stratégie appropriée pour réussir l'élaboration et la mise en œuvre des PNA et quels moyens faut-il avoir pour atteindre cet objectif ainsi que le rôle des différents acteurs. Des réponses sont apportées à ces préoccupations en mettant en exergue les différences avec ce qui a été fait lors du processus du PANA.

La participation du représentant du Bénin aux travaux de la 22<sup>ème</sup> session du Groupe d'Experts des PMA à Tuvalu en octobre 2012 et celle des membres de la délégation béninoise à l'atelier régional de formation des pays moins avancés francophones à Lomé

(Togo) sur les PANA et PNA, tenu du 18 au 22 mars 2013, ont été des occasions intéressantes pour approfondir les étapes, le contenu et les exigences des PNA.

Le Groupe d'experts des PMA, les experts du FEM, du PNUD, du PNUE, de la FAO, de la GIZ, du CILSS et ceux du Groupe d'Experts pour les PMA ont présenté des communications et des cas pratiques de qualité sur les différents aspects du processus du PNA qui ont permis d'améliorer leurs connaissances sur les PNA et de les outiller pour élaborer et mettre en œuvre ces documents.

De retour au Bénin un compte rendu a été fait au Ministre de l'environnement et des séances de concertation organisées entre cadres du Ministère chargé du Développement, ceux de l'Environnement et du PNUD pour étudier les conditions de démarrage du processus des PNA. A l'issue de ces rencontres, une feuille de route sommaire qui va s'affiner a été retenue dont les éléments sont les suivants :

- Présentation d'une communication sur le processus PNA et ses exigences lors de la revue des programmes et projets du secteur environnement avec la participation du PNUD, des directeurs et coordonnateurs des projets du secteur au mois de mai 2013. L'objectif est de partager l'information avec les auteurs et acteurs du secteur environnement sur le PNA et d'entrevoir leur possible inscription dans le programme de travail de ces acteurs ;
- Organisation en fin mai 2013 d'une session du Groupe Thématique « Environnement et Changements Climatiques » pour susciter l'intérêt des partenaires techniques et financiers du Bénin dans l'élaboration et la mise en œuvre des PNA ;
- Organisation en juin 2013 d'un atelier national de restitution de l'atelier de formation de Lomé sur les PNA en vue de faire des recommandations au Gouvernement ;
- Opérationnalisation progressive des décisions du Gouvernement sur le PNA en fonction des ressources financières mobilisées et disponibles.

L'objectif fondamental de ces actions est de parvenir à mettre en place un bon arrangement institutionnel avec des responsabilités clairement définies pour élaborer le PNA. Un tel arrangement doit pouvoir faciliter l'intégration effective de l'adaptation dans les plans et programmes, sectoriels et nationaux clés de développement.

Ensuite il s'agira de mettre en place une stratégie de communication et de sensibilisation des acteurs tant du niveau national que du niveau local pour leur faire comprendre les enjeux et intérêts du PNA avec pour finalité d'avoir un consensus solide sur le sujet.

En outre, ce travail de base servira à évaluer les différentes expériences acquises dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes nationaux ou sectoriels pour en tirer les leçons et les bonnes pratiques et éviter certains obstacles.

Au regard de l'engouement et de l'intérêt que suscite le processus des PNA auprès de beaucoup d'acteurs, le Bénin se sent préparé et disposé pour enclencher ce processus conformément aux grandes lignes des directives adoptées que sont :

- un travail préparatoire et la prise en compte des lacunes ;
- Les éléments de la phase préparatoire ;
- Les stratégies de mise en œuvre ;
- La notification, le suivi et l'examen.

Pour l'heure, le Bénin s'attelle à aborder la première phase du processus. Ce qui va requérir les moyens techniques et financiers qui ne sont pas aisés à mobiliser rapidement par les pays moins avancés. D'où la nécessité d'un soutien financier rapide et suffisant du FEM et de ses agences de mise en œuvre (PNUE, PNUD, Banque Mondiale, etc.). L'évaluation de ce besoin

financier n'est pas non plus facile car dépendante de l'ampleur et de la qualité du travail à abattre ; et cela peut nécessiter un travail spécifique d'analyse de fond.

A cet égard, la mise en œuvre par le FEM du paragraphe 1 de la décision 12/CP.18 est capitale pour réussir la mise en œuvre du processus PNA. Il est important d'aller vite, dans la mesure du possible, pour que l'évaluation du processus qui aura lieu en 2015 à la COP21 soit satisfaisante.

Le Bénin, saluant et appréciant à sa juste valeur l'immense effort que continue de déployer le FEM pour combler les attentes des PMA dans la mise en œuvre de leurs PANA, nourrit l'espoir que la mise en œuvre du processus des PNA sera effective à plus ou moins brève échéance.

C'est l'occasion de remercier vivement tous les pays donateurs qui contribuent au Fonds des PMA dans le cadre des PANA et bientôt pour les PNA, le FEM pour ces efforts très encourageants en faveur des PMA et le LEG et le Secrétariat de la CCNUCC pour leur appréciable soutien technique.

Les PANA et les PNA étant deux processus complémentaires, il convient de permettre aux pays qui sont en mesure de développer leurs PNA de le faire, tout en assurant la continuité de la mise en œuvre des PANA.

L'adaptation étant une question vitale pour les pays moins avancés, la diligence dans les décisions et actions doit être le leitmotiv dans le traitement de cette thématique.

Le Bénin pense que ces lignes aideront à contribuer à la mise en œuvre du processus relatif aux plans nationaux d'adaptation.