

**Vers une gouvernance collaborative comme levier d'adaptation de la population et son cadre de vie aux changements climatiques. Étude comparée de deux communes au Bénin**  
**Collaborative governance as a lever of climate change adaptation for populations and their living environments. A comparative analysis of two municipalities in Benin**

Dossa Hyppolite Dansou et Mario Carrier

Volume 46, numéro 2, 2023

Quelle planification spatiale pour quelle résilience territoriale ? La gouvernance locale en question  
Which Spatial Planning for Which Territorial Resilience? The Challenge of Local Governance

Reçu le 21/11/2021

Accepté le 01/11/2022

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1100211ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1100211ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales

ISSN

0705-4580 (imprimé)

1925-2218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dansou, D. H. & Carrier, M. (2023). Vers une gouvernance collaborative comme levier d'adaptation de la population et son cadre de vie aux changements climatiques. Étude comparée de deux communes au Bénin. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 46(2), 19–29.  
<https://doi.org/10.7202/1100211ar>

Résumé de l'article

Pendant longtemps, en Afrique, l'État central a seul conçu et conduit les actions de développement au profit des populations. Cela a révélé ses limites. Entre-temps, les Changements Climatiques (CC) sont intervenus, accentuant ces limites. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales endossent non seulement le rôle planificateur de l'État, mais elles doivent aussi intégrer les CC dans leur plan et projets de développement. Vu que l'approche utilisée jusque-là pour planifier et conduire les actions de développement et d'adaptation a été limitée, comment ces collectivités nouvellement créées peuvent-elles réussir ? Notre hypothèse est que plus les communautés décentralisées innoveront avec des dispositifs de gouvernance (impliquant divers acteurs et paliers décisionnels) mieux, elles réussiront leur planification et projets d'Adaptation aux CC. En se basant sur les dimensions (agents, buts/objectifs, moteurs et processus) des innovations proposées par (Edwards-Schachter et al., 2012), cet article privilégie une analyse comparée de deux communes (Sô-Ava et Aguégoué) au sud du Bénin pour démontrer l'importance de la gouvernance collaborative dans la planification et la mise en oeuvre des projets d'adaptation. Après l'élaboration de leur plan de développement 2016-2022, elles ont initié, avec leurs partenaires, des projets d'adaptation aux CC. La recherche analyse ces deux initiatives.

# VERS UNE GOUVERNANCE COLLABORATIVE COMME LEVIER D'ADAPTATION DE LA POPULATION ET SON CADRE DE VIE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES. ÉTUDE COMPARÉE DE DEUX COMMUNES AU BÉNIN

Dossa Hyppolite Dansou, Mario Carrier

**Dossa Hyppolite Dansou\***, Ph.D en Aménagement  
du territoire et développement régional.  
Université Laval, Québec (QC), Canada  
[dossa-hyppolite.dansou.1@ulaval.ca](mailto:dossa-hyppolite.dansou.1@ulaval.ca)  
[doshyp76@yahoo.fr](mailto:doshyp76@yahoo.fr)

Reçu le 21/11/2021  
Accepté le 01/11/2022

**Résumé :** Pendant longtemps, en Afrique, l'État central a seul conçu et conduit les actions de développement au profit des populations. Cela a révélé ses limites. Entre-temps, les Changements Climatiques (CC) sont intervenus, accentuant ces limites. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales endossent non seulement le rôle planificateur de l'État, mais elles doivent aussi intégrer les CC dans leur plan et projets de développement. Vu que l'approche utilisée jusque-là pour planifier et conduire les actions de développement et d'adaptation a été limitée, comment ces collectivités nouvellement créées peuvent-elles réussir ? Notre hypothèse est que plus les communautés décentralisées innoveront avec des dispositifs de gouvernance (impliquant divers acteurs et paliers décisionnels) mieux, elles réussiront leur planification et projets d'Adaptation aux CC. En se basant sur les dimensions (agents, buts/objectifs, moteurs et processus) des innovations proposées par (Edwards-Schachter et al., 2012), cet article privilégie une analyse comparée de deux communes (Sô-Ava et Aguégoué) au sud du Bénin pour démontrer l'importance de la gouvernance collaborative dans la planification et la mise en œuvre des projets d'adaptation. Après l'élaboration de leur plan de développement 2016-2022, elles ont initié, avec leurs partenaires, des projets d'adaptation aux CC. La recherche analyse ces deux initiatives.

**Mots-clés :** Innovations territoriales, gouvernance collaborative, développement territorial, adaptation aux changements climatiques, Bénin

**Collaborative governance as a lever of climate change adaptation for populations and their living environments. A comparative analysis of two municipalities in Benin**

**Abstract:** For a long time in Africa, the central state alone designed and led development actions for the benefit of the population. This has revealed its limitations. In the meantime, climate change (CC) has intervened, accentuating these limitations. With decentralisation, local authorities not only take over the planning role of the state but also have to integrate CC into their development plans and projects. Given that the approach used so far to plan and implement development and adaptation actions has been limited, how can these newly created communities succeed? Our hypothesis is that the more decentralised communities innovate with governance arrangements (involving various actors and decision-making levels), the more successful they are in planning and implementing CC adaptation projects. Based on the four dimensions (agents, goals/objectives, drivers and processes) of innovations proposed by (Edwards-Schachter et al., 2012), this paper focuses on a comparative analysis of two municipalities (Sô-Ava and Aguégoué) in southern Benin to demonstrate the importance of collaborative governance in the planning and implementation of adaptation projects. After the elaboration of their 2016-2022 development plan, they initiated, with their partners, CC adaptation projects. The research analyses these two initiatives.

**Keywords:** Territorial innovations, collaborative governance, territorial development, adaptation to climate change, Benin

\* Auteur correspondant

## INTRODUCTION

Avec la décentralisation, les politiques publiques prennent un tournant territorial où les préoccupations de développement qu'elles soient économiques, sociales et environnementales reviennent au local. Ceci impose aux collectivités nouvellement créées un rôle de « planificateur » que seul l'état central détenait dans l'action publique. Les plans de développement communal (PDC), comme au Bénin, relèvent de cette fonction de planification qui est synonyme de projection dans le futur des possibles. Ainsi vus, ils doivent se conjuguer avec l'implication des acteurs territoriaux : société civile, secteur privé, état, acteurs communautaires (Proulx, 2014). Ils portent alors les projets du développement d'un territoire pour apporter des solutions aux problèmes des populations. Au nombre de ces problèmes figurent aujourd'hui les changements climatiques (CC) qui questionnent les modèles actuels de développement. De plus, avec la décentralisation, les préoccupations environnementales, qui incluent les CC, ont été transférées aux collectivités territoriales (CT) réputées très proches de la base et donc susceptibles d'y apporter des solutions.

C'est le cas au Bénin où la loi<sup>1</sup> responsabilise état central et communes pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. Ce rôle accentue la place des acteurs locaux dans les réponses aux effets des CC. D'ailleurs le PNUD (1997) soutient que les communautés locales, en tant que niveau le plus efficace<sup>2</sup> de la gouvernance, doivent jouer un rôle primordial dans l'adaptation aux changements climatiques (ACC). Cela signifie que les CT planifient leur développement en tenant aussi compte des CC et en initiant des projets d'ACC avec participation des acteurs territoriaux.

A ce sujet, si personne ne remet en cause la nécessité d'établir des plans ou d'initier des projets d'ACC, on peut se demander comment ces plans, projets sont conçus et exécutés. Tous les acteurs y participent-ils ? La préoccupation prend tout son sens dans le contexte actuel de décentralisation où, bien que dotés de PDC et de projets d'ACC, des populations locales souffrent toujours des effets des CC. Cette situation interroge la gouvernance constamment pointée comme cause des problèmes des pays du sud (Banque Mondiale, 1989). On pourrait se demander s'il ne persiste pas dans ces pays une gouvernance défaillante ne favorisant pas de bonnes interactions au sein et entre les niveaux de décisions pour une meilleure ACC.

A ce propos, Bako Arifari (1998) déplore que les réformes institutionnelles au Bénin aient paradoxalement servi à la capture du débat politique par un nombre plus restreint qu'avant d'acteurs locaux. Baudoin (2010), dans son analyse des besoins locaux face aux effets des CC au Bénin, souligne le fossé entre les institutions étatiques et le niveau local soumis aux impacts des CC. Cette défaillance au niveau de la gouvernance ne favoriserait pas l'ACC. Dans cette optique, et puisqu'apparemment la gouvernance pose toujours un problème, ne revient-il pas aux nouveaux territoires décentralisés d'innover pour faire advenir cette « gouvernance collaborative » comme socle de leurs planifications et actions d'ACC ? Et si la gouvernance collaborative s'avère si importante, qui plus est, pour l'ACC, comment favoriserait-elle une meilleure ACC ?

Cette question fait l'objet de cet article qui montre une analyse comparée dans deux communes rurales béninoises (Aguégués et Sô-Ava), soumises aux effets des CC. Avec leurs PDC priorisant aussi les catastrophes naturelles comme les inondations périodiques, ces communes ont initié, chacune, un projet d'amélioration de la résilience des populations mobilisant les acteurs à divers échelons. Et ce sont ces deux actions que cible ce travail. À partir d'un bref état de l'art sur les concepts de décentralisation, de gouvernance, d'ACC et d'innovation, nous analysons les processus qu'ont suivis

ces différentes planifications et l'exécution de ces projets pour voir les acteurs impliqués, leurs interactions ou comment la gouvernance déployée favorise ou non l'ACC dans chacune de ces communes.

## BREF ÉTAT DE L'ART

### Décentralisation, gouvernance et développement planifié

En Afrique, l'État central ayant longtemps été seul aux commandes du développement, l'une des stratégies fut les projets d'aide au développement appuyés par les institutions internationales pour réduire la pauvreté économique. Conçues sans et pour les populations (où les fonds ont plutôt enrichi les gouvernants), ces stratégies furent justement l'une des causes de l'échec de ces projets. Ceci fit dire déjà à Cernéa (1999) qu'il faille peut-être inverser la démarche classique de conception des projets. L'auteur incriminait ainsi indirectement la gouvernance *top-down*. D'ailleurs, le rapport 1989 de la Banque Mondiale pointait déjà l'absence d'une bonne gouvernance comme une des raisons du sous-développement.

La décentralisation est intervenue pour corriger cette défaillance. De façon assez naturelle, s'est aujourd'hui installée l'évidence d'une relation transitive entre décentralisation et développement local qui trouverait en elle l'instrument logique de sa réalisation. Cette relation justifie probablement l'obligation faite aux CT béninoises de disposer d'un PDC et d'autres documents stratégiques, priorisant les actions en fonction des besoins et servant aussi de baromètre de la gouvernance en ce qu'ils rassembleraient tous les acteurs territoriaux. C'est sans doute ce que souligne Samuel (2017) en affirmant que la planification a pour souci de faire apparaître les interactions entre la myriade d'acteurs (populations locales, services déconcentrés, secteur privé, société Civile, partenaires, etc.) participant à la production et à l'usage des plans.

En mobilisant cette panoplie d'acteurs, planification et gouvernance demeurent intimement liées entre elles et au développement. On ne peut donc parler de développement local sans gouvernance. La charte béninoise (République du Bénin, 2011) sur la gouvernance locale rend bien compte du lien entre les deux concepts et la nécessaire collaboration entre acteurs de la gouvernance en la décrivant comme un système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local.

### Développement des territoires face aux CC

Déjà pauvres, les pays africains subissent encore durement les effets des CC (Diop, 2015), vue la dépendance accrue de leur développement aux ressources naturelles. L'agriculture béninoise, par exemple, mobilisant plus de 70 % de la population active, dépend toujours des pluies. Or, dû aux CC, en 2020, les moyennes pluviométriques sont passées de 1225 à 980 mm (République du Bénin, 2020) et la tendance envisagée est à la baisse. Conséquences : diminution des récoltes et des produits halieutiques avec menace sur la survie des populations majoritairement rurales. C'est donc un impératif pour les pays, surtout ceux africains, de mieux s'organiser pour affronter ces effets touchant tous les aspects du développement. À ce sujet, le Bénin priorise l'adaptation (Tabeaud, 2010) dont l'ultime finalité, si elle passe par la réduction de la sensibilité du système aux risques naturels et par l'accroissement de sa résilience, est l'amélioration de la qualité de la vie des êtres humains. Et cette qualité de vie recouvre les trois dimensions du développement durable. C'est donc au travers d'un regard large, celui de la soutenabilité, que doit être pensée l'adaptation.

<sup>1</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes en République du Bénin, chapitre III section 1.

<sup>2</sup> L'efficacité signifie pour nous ici l'atteinte des résultats en relation avec les objectifs fixés.

## Des stratégies d'ACC insuffisamment adaptées

Au Bénin, les publications considérées sur les CC ont souvent privilégié des conceptions techniques. C'est le cas de Boko (1988) qui expose l'insuffisance des stratégies déployées par les paysans face aux CC. D'autres auteurs, comme Zoundjè *et al.* (2020) proposent une caractérisation des indicateurs des stratégies paysannes en ACC. D'autres encore, comme Kate *et al.* (2017), prédisent les baisses qui caractériseront les rendements des principales spéculations agricoles de la région soudano-sahélienne, plus particulièrement du Bénin, à l'horizon 2050.

Comme on peut donc le voir, même si les recherches ciblent les populations locales dans les approches de solutions, elles n'abordent pas les dynamiques organisationnelles, institutionnelles et politiques, qui pourraient contribuer à privilégier aussi des conceptions cognitivistes et normatives plutôt que seulement les domaines des sciences biophysiques. Dans ce système, les populations subissent toujours les effets des CC. Les solutions préconisées jusque-là semblent donc limitées, peut-être parce que trop techniques, trop sectorielles ou comme le soulignent Baudoin (2010) et McGray *et al.* (2007), à cause d'une absence de collaboration entre les institutions nationales en charge de préparer les programmes nationaux d'adaptation et les populations locales.

## Importance des innovations institutionnelles pour une meilleure adaptation

La remarque est que la littérature expose plus les aspects techniques. Or, Chouinard *et al.* (2008) suggèrent que pour mieux cerner les stratégies à adopter et leur mise en œuvre, l'ACC doit dépasser les solutions techniques et d'ingénierie et recourir à la participation de tous les acteurs. Dans une recherche-action sur deux communautés côtières canadiennes confrontées aux problèmes liés aux inondations et à l'érosion, ces chercheurs ont testé des solutions leur permettant d'expliquer comment une collaboration entre résidents, décideurs locaux et fonctionnaires étatiques peut favoriser un meilleur engagement des communautés dans la prise de décision pour des mesures durables d'adaptation. Selon leurs conclusions, pour une ACC efficace, l'état central doit étroitement collaborer avec les acteurs locaux dans leurs diversités pour une meilleure connaissance des besoins de ces populations victimes des CC, des réponses plus adaptées et une meilleure pérennisation des résultats. Et c'est certainement ce que défendait déjà le PNUD (1997) quand il soutenait une responsabilisation directe des communautés locales dans les stratégies d'ACC. Cette forme de partenariat, nécessaire pour incorporer la complexité du phénomène des CC (Bourque, 2008) et y apporter des solutions idoines, implique de nouvelles approches organisationnelles ascendantes pour remédier aux insuffisances constatées dans les stratégies étatiques d'ACC.

Ainsi perçue, la solution passerait par des innovations ou tout au moins par une rupture dans la gouvernance actuelle. Cela nécessite donc des innovations institutionnelles. Car, comment les acteurs, autres que ceux étatiques, pourraient intervenir dans les stratégies d'ACC sans des dispositions autorisant leur regroupement et leur implication ? A ce sujet, Torre (2018) note que dispositifs, instruments et structures de gouvernance jouent le rôle de facilitateurs des interactions et contribuent à la mise en œuvre des innovations par l'édiction de règles tangibles, d'outils et de mécanismes innovants. La charte nationale sur la gouvernance locale au Bénin en déterminant, par exemple, les conditions de la relation gouvernement – OSC (Organisations de la Société Civile) a créé un mécanisme innovant dans leur collaboration pour le développement.

Dans cette logique, les plans censés prévoir les actions de développement, en prenant en compte l'ACC, comme les PDC au Bénin, de-

vraient mobiliser experts centraux, OSC et populations locales dans une synergie pour mieux adresser les enjeux. Et c'est ce que recommande une étude menée au Mali sur la gouvernance décentralisée et l'ACC qui conclut que les formes participatives et collaboratives de gouvernance partageant pouvoir et autorité de prise de décision procurent un avantage adaptatif pour les ménages et les communautés confrontés aux CC (Agence des États-Unis, 2017). Dans une telle optique, on pourrait se demander comment une gouvernance collaborative favoriserait une meilleure ACC dans un pays décentralisé comme le Bénin. A cet effet, nous formulons l'hypothèse que plus les communautés décentralisées innovent en mettant en place une gouvernance basée sur des dispositifs appropriés (assurant une participation équitable de tous les groupes d'acteurs et les paliers décisionnels) mieux, elles réussissent leur planification et leurs projets d'ACC.

## MÉTHODOLOGIE

### Cadre théorique

Dans ce travail, il s'agit de voir comment deux communes s'organisent dans leur PDC et leur projet d'ACC pour une effective implication des acteurs territoriaux, tel que le stipule la loi<sup>3</sup> sur la décentralisation au Bénin, selon laquelle la commune constitue le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

À cet effet, notre hypothèse avance que la gouvernance collaborative permet une meilleure réussite dans la planification et les projets d'ACC. Cela revient à dire que dans un contexte de déficit de concertation entre acteurs, comme mentionné par Baudoin (2010) quant au Bénin, plus les CT vont innover dans leur gouvernance, mieux elles connaîtront des succès. Il s'agit d'innovations ascendantes.

Parlant de telles innovations, Ndongo (2010) évoque les Innovations Sociales (IS) et suggère que, comme en Afrique, elles ont trait aux structures entrant dans la recherche de solutions aux problèmes posés dans et par un contexte d'insuffisance des politiques publiques, il convient de les analyser dans le cadre de la gouvernance, en particulier au niveau local.

Dans cette optique, certains auteurs comme Edwards-Schachter *et al.* (2012) identifient quatre dimensions : les agents d'innovation (les participants et leurs rôles), les buts / objectifs (à quoi sert l'IS), les moteurs (ce qui la motive) et les processus (comment se déroule l'IS). Au sujet des agents, l'IS est promue par des acteurs appartenant à la société civile (Echeverría, 2010). Concernant les buts / objectifs, elle est orientée vers le bien-être social (Grimm *et al.*, 2013). Il s'agit également de réponses à l'exclusion des bénéficiaires du développement *top down* (Ndongo & Klein, 2020). Les auteurs trouvent les moteurs dans les demandes sociales qui ne sont traditionnellement pas satisfaites par les institutions existantes et dans les défis sociaux, économiques et environnementaux locaux et mondiaux (Pellicer-Sifres *et al.*, 2017), tels les CC. Sur la question du processus, Mulgan *et al.* (2007) considèrent l'IS comme un processus d'actions collectives et de transformations sociales qui poursuit le développement de nouvelles formes de gouvernance, de formation communautaire, de participation, d'autonomisation et de renforcement des capacités.

Mais, si les quatre dimensions proposées par la littérature sur l'IS sont pertinentes pour la caractériser, elles ne permettent pas d'explorer davantage et de comprendre la complexité des innovations ascendantes (Pellicer-Sifres *et al.*, 2017). Au concept d'IS, d'autres auteurs comme Seyfang & Smith (2007) préfèrent celui de « Grassroots Innovation » ou « Innovation de base » (IB). Pour Kirwan *et al.* (2013), les IB ciblent les acteurs à la base plus spécifiquement les militants engagés cherchant des réponses aux besoins sociaux

<sup>3</sup> Article 2 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes au Bénin.

identifiés et souhaitant également revoir les arrangements sociaux et institutionnels dominants. Concernant les moteurs, ils visent la réponse aux besoins locaux menant à des sociétés durables, constituant ainsi une autre forme d'innovation ascendante. Toutefois, le plus grand défi pour les mouvements de l'IB est que leurs projets cherchent à internaliser des principes plus socialement justes sans vraiment s'intéresser aux structures sociales plus larges qui sont à l'origine des injustices (Pellicer-Sifres *et al.*, 2017).

Contrairement aux auteurs précédents, Torre (2018) parle d'Innovations Territoriales (IT) en mettant de l'avant toute la dynamique impulsée par les institutions locales. Torre élargit ainsi les agents à une multiplicité d'acteurs territoriaux reflétant la diversité au sein des territoires. Le concept suggéré par Torre reconnaît les acteurs des OSC, le secteur privé et les institutions locales, piliers importants, selon lui, des innovations et des incontournables en termes de gouvernance multi-niveaux. Les IT, selon l'auteur, s'ouvrent aussi sur des partenariats externes aux territoires, permettant d'aller chercher d'autres ressources extraterritoriales. De plus, les formes d'IT que propose Torre englobent les IS. En termes d'objectifs, les IT couvrent les besoins sociaux, économiques, environnementaux et comportent les innovations sociales, technologiques, organisationnelles et institutionnelles. Parmi elles, Torre affirme que celles institutionnelles sont prépondérantes à l'échelle des territoires car, relatives à la gouvernance. Et c'est la gouvernance qui nous intéresse. C'est pourquoi notre analyse utilise les quatre dimensions susmentionnées en ajoutant à chacune d'elles les caractérisations ci-haut proposées par Torre pour comparer les deux contextes sur les mécanismes de gouvernance utilisés avec les différents acteurs impliqués dans les PDC et les projets d'ACC. Il s'agit donc pour nous de vérifier avec ces quatre dimensions comment les deux communes intègrent la gouvernance multi-niveaux (voulu par la décentralisation) dans leur plan et dans leurs projets. L'adéquation entre ce qui est prévu par la décentralisation et ce que font les communes nous permet alors de vérifier l'efficacité de leur gouvernance.

### Collecte des données et analyse

Vu la question de cet article cherchant à éclairer comment une gouvernance collaborative favoriserait une meilleure ACC dans un pays décentralisé comme le Bénin, il s'agit de prendre le cas de ce pays, de l'analyser afin de voir en quoi son approche répond à notre question. C'est donc une étude de cas définie par Gauthier & Bourgeois (2016) comme approche de recherche consistant à enquêter, dans un but descriptif et analytique, sur un phénomène, un événement, une organisation ou un groupe d'individus bien délimité. Il s'agit ainsi de donner du sens aux cas choisis. Cette méthode permet de mobiliser diverses sources empiriques. En choisissant Sô-Ava et Aguégoués, l'article veut alors donner du sens à leurs expériences locales par l'analyse qui en est faite. Dans cette logique, 76 participants dont 36 pour les entrevues semi-dirigées (ESD), 18 par commune, et 40 personnes (10 personnes par groupe) pour deux focus groups (FG) par commune, ont pris part durant 90 minutes aux entretiens. À tout ceci, s'ajoutent 20 observations (10 par commune durant les missions des équipes de gestion) et une collecte documentaire comprenant : les lois sur la décentralisation, les documents de conception des deux projets ainsi que les rapports d'évaluation interne et externe. Les évaluations externes ont été conduites par des experts sélectionnés par les partenaires des différents projets sur dossier d'appel à candidature. Ces évaluateurs devaient vérifier l'efficacité et l'efficacité des projets grâce à une grille d'analyse basée sur les rapports des projets (documents présentant chaque projet, ses activités, les résultats escomptés et ceux atteints, etc.), des entrevues avec les bénéficiaires directs et indirects choisis, des visites terrains pour confronter le contenu des rapports à la réalité terrain et aux prévisions initiales des projets ainsi qu'une discussion / validation du rapport avec les bénéficiaires et les partenaires.

Les entretiens, les observations et les documents collectés nous ont permis de recueillir des informations sur la gouvernance lors des initiatives retenues et d'être témoins, lors des observations, des comportements sociaux des participants dans les lieux mêmes des activités des différents projets. Ces participants ont été choisis pour leurs liens directs ou indirects avec les projets et les initiatives ciblées. Ainsi, de mars 2019 à mars 2020, ont été rencontrés : les responsables de l'Union Communale des Producteurs (UCP), les autorités locales et nationales responsables des services déconcentrés, les OSC, les partenaires d'exécution des deux projets, les membres des équipes de gestion locale et les bénéficiaires directs et indirects. Les questions des entrevues et les thèmes des observations concernaient les dispositifs de gouvernance utilisés dans la commune, les acteurs impliqués et leurs interactions dans l'élaboration des PDC et dans l'exécution des projets d'ACC, leurs rôles et responsabilités, leurs appréciations.

La collecte documentaire, les entretiens et les observations ont permis une triangulation des aspects sur la gouvernance contenue dans les documents de la décentralisation, l'effectivité de cette gouvernance (participation des divers acteurs) dans la planification du développement ainsi que la réalité observée sur le terrain lors des observations pour comprendre les interactions et les appréciations des acteurs. Les dispositifs de gouvernance présents, les acteurs impliqués, leurs rôles et interactions ont ainsi été observés et analysés. Toutes ces données recueillies, y comprises celles relevant de la recherche documentaire et des observations, ont été transcrites en verbatim pour être, par la suite, traitées avec le logiciel Nvivo.

Le sens a été obtenu par l'analyse thématique. Dans notre cas, les thèmes sont ceux des quatre dimensions. Sur cette base, fut réalisé, avec le logiciel Nvivo, le codage systématique du corpus en affectant les segments de texte obtenus des verbatim aux différents concepts des dimensions. Le logiciel nous a donc permis de classer facilement l'information par dimension et de voir par exemple aussi les proportions du nombre de réponses de participants par dimensions. Au niveau des agents, nous avons eu comme sous-catégories : les OSC, le secteur privé, les services déconcentrés, la population, les autorités locales, etc. Leur présence sur le PDC et les projets renseignés par le classement Nvivo nous ont aidés, avec les propos des interviews et les observations, à voir l'efficacité de la gouvernance. Les objectifs ont été subdivisés en objectifs du PDC et des deux projets selon la compréhension que les acteurs en avaient avec le niveau d'atteinte de ces objectifs. Les moteurs regroupaient les besoins sociaux à combler visés par les PDC et les projets. Ils comportaient aussi les appréciations des acteurs sur la satisfaction de ces besoins ou non et les mobiles les soutenant. Quant au processus, il a été divisé en deux catégories : inclusif et non inclusif. La première catégorie a permis de voir toute la stratégie d'élaboration des PDC, de la conception des deux projets et de leur mise en œuvre. Quant à la deuxième catégorie, les verbatim ont permis de relever l'implication des populations dans toutes les étapes des projets et des PDC. Tout ceci a facilité l'analyse.

## PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

### Contexte du terrain de recherche

La justification de l'hypothèse se fonde sur les cas de deux communes lacustres (Aguégoués et Sô-Ava) du sud du Bénin, un des premiers pays ayant embrassé la démocratie et la décentralisation dans la sous-région ouest-africaine et faisant figure de régime plus ou moins stable avec des alternances pacifiques au pouvoir, facilitant la collecte de données. La particularité des deux cités tient aux similitudes qu'elles partagent. Malgré le fait que les deux projets et le PDC retenus ne soient pas identiques (au plan des acteurs, budget, activités, etc.), ce qui pourrait constituer des difficultés à une analyse

efficace), leur comparaison permet, comme l'affirment Gauthier & Bourgeois (2016), de faire ressortir des situations présentant des différences et des ressemblances.

Ce sont donc deux communes lacustres, formées par une constellation de petites îles où les populations pratiquent la pêche, l'agriculture et de l'élevage. Avec respectivement environ 45 000 et 120 000 habitants, Aguégus et Sô-Ava figurent parmi les trois plus pauvres (République du Bénin, 2015) communes du pays où la population, vivant avec moins d'un euro / jour, réside dans un des secteurs géographiques les plus touchés du pays par les CC. (MEHU, 2011).

Bien qu'ayant la même origine migratoire (Bourgoignie, 1972), elles n'ont pas connu les mêmes péripéties historiques. En effet, selon l'histoire orale, Aguégus fait partie des rares localités à avoir échappé aux razzias des guerres de conquête dirigées par le grand royaume du Centre-Bénin, Daxomè. Sa position géographique l'aurait rendue inaccessible aux envahisseurs. Elle serait ainsi demeurée dans une accalmie pendant que Sô-Ava, craignant les assauts d'envahisseurs, dut resserrer sa cohésion pour parer à toute éventualité et en même temps trouver à l'interne les solutions à son développement. La décentralisation y a accru la recherche de solutions avec la création d'OSC. Ainsi Sô-Ava compte aujourd'hui plus d'une soixantaine d'OSC fondées et gérées par des natifs. Ces structures développent des partenariats et initient des projets dans tous les domaines. C'est le cas de Boussole de la Cité (BC-ONG), active dans les domaines de la communication et de l'éducation, de SONAGNON, impliquée sur les questions d'eau-hygiène et assainissement et de GSADE-ONG, initiatrice de projets d'infrastructures scolaires. Avec leur permanente implication, elles sont devenues incontournables sur toutes les questions de développement local. C'est pourquoi une autorité participante a affirmé: « agir à Sô-Ava sans les OSC reviendrait à construire sans fondation ». Aux Aguégus, il existe quelques OSC locales œuvrant de façon isolée « sans grand impact », confie un participant.

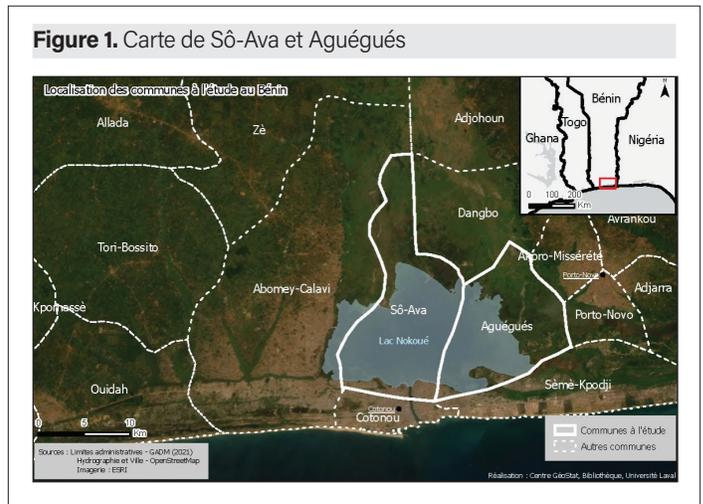
Le choix des autorités nationales et internationales de faire de Ganvié (un arrondissement de Sô-Ava) une vitrine touristique pour ses maisons flottantes sur pilotis accentue aussi les différences entre les deux communes, car, ce privilège procure à la commune des avantages en financements et en projets. C'est le cas du projet d'appui au tourisme « Ganvié réinventé » conduit par le gouvernement et les acteurs locaux.

Conformément à la loi, Sô-Ava et Aguégus ont élaboré leur nouveau PDC couvrant la période 2016-2022 en intégrant les effets des CC. Selon le guide d'élaboration des PDC<sup>4</sup>, ces plans suivent quatre grandes phases (préparation, diagnostic, planification et programmation, puis validation) et associent tous les acteurs territoriaux. En 2010, par exemple, les inondations y ont causé, pour chacune d'elles,

des dégâts estimés à plus d'un million et demi d'euros<sup>5</sup> alors que leur budget communal respectif avoisine les six millions. La fréquence annuelle des inondations impose à la commune des projets d'ACC.

À Sô-Ava, c'est le projet pilote Climat'Eau (2017-2020) financé par le Fonds Vert du gouvernement québécois et les partenaires composés de la Mairie de Sô-Ava, du Collectif des OSC (COSC/Sô-Ava formé de plus d'une soixantaine de structures et œuvrant sur les questions de gouvernance), des entreprises québécoises Umalia et Technologies Écofixe (respectivement spécialisées en responsabilité sociale des entreprises et en traitement des eaux usées), l'Université Laval. Le projet (avec un budget d'environ 825000 euros) comprenait quatre volets: Sensibilisation, Assainissement avec transfert technologique, Écosystème d'Affaires (ESA) et Recherche.

Quant aux Aguégus, le Projet pilote d'appui à l'ACC dans l'Ouémé et la Donga, au Bénin (PAAdaClim-Bénin 2016-2018), avec un budget d'environ 611000 euros, a été conduit par le Cercle International pour la Promotion de la Création (CIPCRE-Bénin) et cofinancé par « Pain Pour le Monde (PPLM) et DM-Échange et Mission », des partenaires allemand et suisse. Il avait pour volets: Agriculture, Foresterie et Energie; Eau, Hygiène et Assainissement de base puis Renforcement de la société civile. Le projet a été mis en œuvre dans cinq communes (Aguégus, Adjohoun, Bonou, Dangbo et Ouaké, 270 000 habitants au total). Les mêmes activités étant conduites dans chacune des cinq communes, nous avons retenu Aguégus pour ses similitudes géographiques et socioéconomiques avec Sô-Ava. De plus, les quatre autres communes sont urbaines alors qu'Aguégus, comme Sô-Ava, est rurale.



Activités / résultats	Sô-Ava	Aguégus
<b>Agriculture résiliente face aux effets des CC</b>	Amélioration de la production de la tomate et du gombo (passant de 6,45 t/ha sous l'ancienne méthode à 29,25 t/ha avec la nouvelle méthode introduite par le projet à base de l'eau assainie)	Appui aux producteurs en motopompes, en semences à cycle court, formation pour la lutte contre les insectes ravageurs avec les biopesticides, formation sur le paillage
<b>Eau, hygiène et assainissement</b>	Trois dispositifs d'assainissement de l'eau de la rivière installés - Plantation de 3100 arbres sur 3000 prévus Sensibilisations de 6089 personnes sur 3000 ciblées	Sensibilisation de 100 ménages sur la gestion des déchets - campagnes mensuelles de salubrité dans les villages
<b>Gouvernance (implication des acteurs locaux et centraux)</b>	5 Partenaires de mise en œuvre du projet (Umalia – TE- COSC, Mairie Sô-Ava et Université Laval) en collaboration avec : ministères sectoriels - groupements de femmes – institut de recherche (INRAB) – les comités locaux par villages	CIPCRE Bénin et ses équipes de gestion - Comités de développement villageois (n'ont pas fonctionné) - ONG locales et ministères sectoriels et autres structures (difficultés à travailler avec eux sur des questions pour divergence d'intérêts)

Source : Auteurs

<sup>4</sup> Guide d'élaboration du PDC, version actualisée, 2016: obtenu dans les mairies.  
<sup>5</sup> Informations obtenues des Services financiers des deux communes.

## Les agents

À ce niveau, on devrait avoir sur les deux projets et les PDC retenus, selon notre cadre théorique, des acteurs du secteur privé, des OSC, les autorités locales, les services déconcentrés, la population et d'autres. À Sô-Ava, le classement Nvivo a permis de voir toutes ces catégories d'acteurs présents. On y découvre des dispositifs de gouvernance les impliquant alors qu'aux Aguégus, il manque le secteur privé et les OSC. On retrouve, par exemple, à Sô-Ava, le COSC créé en 2010 pour « *promouvoir la synergie au sein des OSC présentes dans la commune* », selon un participant à la recherche ESD. Avec la mairie, le COSC a mis en place (2010) le Cadre Communal Élargi de Concertation (CCEC), un creuset de dialogue et d'échanges pour un arrimage des interventions entre autorités, OSC et partenaires. Il fonctionne comme une structure conseil et de veille pour une synergie et un alignement dans les interventions. Il regroupe aussi, les groupements de femmes et l'UCP : structure faîtière des cultivateurs, des pêcheurs et des éleveurs. Tous se sont impliqués dans l'élaboration du PDC, ce qui fit dire aux participants des FG 1 et 2 que ce PDC est le « *nôtre* » parce que « *tous nous y avons contribué* ».

Aux Aguégus, de tels dispositifs sont inexistantes ou comme s'en désolent un participant « *nous n'avons pas encore de structure qui fédère les OSC* ». L'élaboration de leur PDC, à l'opposé de Sô-Ava, a reposé sur des représentants de la population choisis par les élus et non sur des dynamiques préexistantes comme à Sô-Ava. Dans ce sens, des intervenants des Aguégus dont les propos qui suivent ont été validés par 78 % des participants trouvent que « *la participation au PDC a été sélective au lieu d'être inclusive car les élus ont choisi leurs* ». Expliquant ce fait, des participants aux focus groups notent que c'est parce que « *la société civile n'existe formellement pas aux Aguégus* » qu'elle peine à prendre sa place. Apportant un bémol à cette affirmation, d'autres parlent de « *méfiances et suspicions de tous envers tous dues à la trop grande politisation qui ne permet pas une bonne entente* ». Quoi qu'il en soit, cette situation expliquerait peut-être l'exécution de la plupart des projets aux Aguégus par des organisations externes comme le CIPCRE alors qu'à Sô-Ava, c'est le CCEC ou le COSC ou un de leurs membres qui initient les projets.

## Buts / objectifs

Si le PDC satisfait à priori une exigence de la décentralisation, il représente surtout la volonté des CT de circonscrire, en les priorisant, les actions de développement durant un quinquennat et ainsi, « *assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population* », remarquent des participants aux ESD. Partant de leur vision exprimée dans les PDC, les deux communes entendent mener des projets socio-économiques qui répondent, entre autres, aux effets des CC et à la pollution environnementale. Elles veulent aussi renforcer la gouvernance par une meilleure collaboration avec les OSC et une meilleure gestion publique. Dans ce sens, Climat'Eau, à Sô-Ava, avait pour objectif de « *contribuer à l'amélioration de la résilience des populations de la commune de Sô-Ava face aux effets des CC par la réduction de leur vulnérabilité due à la pollution des eaux de la rivière Sô* ». PAAdaClim-Bénin, aux Aguégus, avait pour objectif que « *les communautés et ménages vulnérables des villages pilotes améliorent leurs capacités d'ACC, l'état des ressources naturelles de leurs terroirs, leurs cadres et conditions de vie, y compris le statut de la femme* ».

Pour y parvenir, Climat'Eau a choisi de sensibiliser environ 3000 personnes sur les CC, planter 1000 arbres pour protéger les sols érodés par les pluies diluviennes et ainsi réduire les gaz à effet de serre. Avec son volet technologique, il visait la réduction de plus de 50 % du taux de pollution des eaux de la rivière par les matières en suspension et autres déchets organiques. Ce volet entendait aussi enseigner, avec l'eau ainsi assainie, de nouvelles techniques avec des semences plus résilientes aux producteurs locaux pour doubler la production de tomate et du gombo à l'hectare. L'ESA voulait jeter les bases d'une

collaboration entre les acteurs de la commune et ceux des villes voisines (Cotonou, Abomey-Calavi) pour plus de débouchés à leurs produits. La recherche dont cet article fait partie devait analyser la gouvernance déployée dans le projet et son impact sur l'atteinte des résultats. PAAdaClim-Bénin, pour atteindre son objectif, voulait qu'à la fin du projet 150 cultivateurs dont 50 femmes adoptent des systèmes de culture résilients aux effets des CC, que 100 ménages des villages pilotes utilisent les techniques simples de potabilisation d'eau de boisson et que chaque année, un réseau d'ONG d'environnement, dont le CIPCRE-Bénin est membre, développe au moins une action de veille citoyenne ou une initiative climato-compatible.

Si le rapport d'évaluation externe de Sô-Ava constate que les objectifs ont été atteints, tel ne fut pas le cas avec Aguégus. Son rapport d'évaluation externe souligne que les aspects relatifs à l'amélioration de la gouvernance n'ont pas fonctionné parce que « *les enjeux et défis des CC ne sont pas encore très bien compris et abordés comme cela se doit par les acteurs institutionnels (État, Communes et Société civile)* ». En réalité, déplore un participant, « *ce qui se passe aux Aguégus provient des querelles politiques trop poussées qui ne nous permettent pas de nous unir autour d'actions pour notre développement* ».

## Moteurs

Selon notre bref état de l'art, les moteurs proviennent des demandes sociales non satisfaites et traduisent les besoins territoriaux en termes de développement. Les documents des deux PDC, mentionnent que les actions prioritaires ont été identifiées à la suite d'un diagnostic sur les besoins des populations. Les orientations stratégiques des deux PDC énumèrent ces besoins qui se rejoignent : l'amélioration de la productivité du secteur agricole, le renforcement et l'accès aux services sociaux de base, la gestion du cadre de vie, des aléas liés aux CC et des ressources et la promotion de la gouvernance locale.

Invités à apprécier la participation des acteurs locaux à la définition des besoins priorités, les 18 interviewés aux Aguégus ont donné une moyenne de 4 sur 10 (8 sur 10 à Sô-Ava) et l'expliquent par les « *sélections favoritistes* » des autorités qui écartent la grande majorité d'une implication dans les processus de planification. Toutefois, des interviewés des Aguégus attribuent la non-participation de certains groupes d'acteurs à la « *trop grande politisation* » de chaque action dans laquelle ils perçoivent toujours des « *manœuvres politiques ce qui alimente encore plus leur refus* ».

Sur leur implication à l'élaboration et la mise en œuvre des projets, alors que les participants de Sô-Ava se disent satisfaits de leur collaboration sur le projet avec les autorités à divers niveaux, ceux des Aguégus déplorent une « *insuffisante ou inexistante implication* » des OSC et des structures d'appui de l'État central qui « *ne sont souvent sollicitées par les autorités locales et les détenteurs des projets qu'à titre de bénéficiaires lorsque le projet est mis en œuvre* ». Sur les activités des projets par exemple, les participants de Sô-Ava ont unanimement reconnu qu'elles constituent « *des réponses appropriées aux préoccupations des membres UCP sur la diminution de la productivité* ». Sur ce fait, leurs explications évoquent la prise de conscience généralisée par rapport aux CC et le « *quintuplement* » de la production à l'hectare de la tomate et du gombo. Ils notent également les différentes rencontres et les connexions favorisées par les débuts de l'ESA qui a permis d'identifier déjà les domaines de collaboration et les acteurs potentiels avec lesquels les producteurs de la commune pouvaient nouer des relations d'affaires. Ce qui justifie pour eux « *le grand succès enregistré* », selon les FG 1 et 2.

Aux Aguégus, les participants avouent que « *le projet ne fut pas totalement réussi* », car comme le mentionnaient certains intervenants « *la mobilisation des acteurs n'a pas bien fonctionné* ». Le rapport d'évaluation externe constate d'ailleurs que peu d'initiatives sont prises par les acteurs locaux dans le projet. Cette situation peut être

**Tableau 2.** Récapitulatif des résultats selon les quatre dimensions

Innovations Dimensions	Sô-Ava (PDC Projet ACC)	Aguégués (PDC Projet ACC)
<b>Agents</b>	COSC – secteur privé – Autorités locales, nationales, groupements de femmes, UCP, services déconcentrés	Autorités, société civile dans une moindre mesure, groupements de femmes, services déconcentrés
	Par les mêmes groupes d'acteurs au profit de la commune	Par un partenaire au profit de la commune
<b>Buts/objectifs</b>	Appliquer la loi en se donnant une vision et des objectifs mesurables de développement sur les priorités identifiées dont les CC	
	Mais consolider aussi la participation des acteurs locaux à leur développement	Exercice exigé par la décentralisation
	Contribuer à l'amélioration de la résilience des populations de la commune de Sô-Ava face aux effets des CC par la réduction de leur vulnérabilité due à la pollution des eaux de la rivière Sô. Objectifs atteints selon les participants et l'évaluation externe	Améliorer les capacités d'ACC, l'état des ressources naturelles du terroir, les cadres et conditions de vie, y compris le statut de la femme des populations des communes cibles Objectifs pas totalement atteints, selon l'évaluation externe et les participants parce que les aspects relatifs à la gouvernance n'ont pas fonctionné
<b>Moteurs</b>	Productivité du secteur agricole, renforcement et accès aux services sociaux de base, gestion du cadre de vie, des aléas liés aux CC et des ressources, promotion de la gouvernance locale.	
	Appui pour la lutte contre les CC par une amélioration de la productivité agricole Les participants de Sô-Ava se reconnaissent dans ces objectifs et disent avoir travaillé à leur définition et traduction en activités du projet	Appui pour la résilience face aux CC et renforcement de la gouvernance locale Les participants pensent qu'ils sont de simples bénéficiaires, car n'ayant pas œuvré à l'identification et à la mise en œuvre des actions visées par lesdits objectifs
	Endogène, inclusif et collaboratif	Endogène, sélectif (car OSC inexistante)
<b>Processus</b>	Porté par les locaux soutenus par les autorités nationales et des partenaires étrangers et locaux (universités, entreprises privées, etc.). Basé aussi sur des mécanismes de gouvernance (rencontres périodiques de l'équipe de gestion locale et du comité de suivi, comités créés dans les villages...) facilitant l'appropriation et la pérennisation	Porté par une ONG nationale (soutenue par ses partenaires étrangers) sans une réelle implication des acteurs locaux. Gouvernance n'ayant pas ou peu favorisé une meilleure appropriation et une pérennisation des acquis

Source : Auteurs

imputée, au « CIPCRE mais aussi aux acteurs eux-mêmes qui lisent toute action à travers des oppositions politiques », selon un participant à l'ESD. À ce propos, le rapport d'évaluation recommande à CIPCRE-Bénin pour de prochains projets avec les mêmes cibles de « les réorganiser pour éviter des frustrations pouvant hypothéquer » la bonne exécution de ces projets.

### Processus

La loi consacre le caractère endogène des PDC qui doivent impliquer tous les acteurs territoriaux. Les documents des PDC consultés, présentant les processus de leur élaboration, soulignent son caractère inclusif et son arrimage aux documents stratégiques nationaux. Mais les entretiens révèlent des divergences. En effet, aux Aguégués, les intervenants ont déploré « le caractère sélectif et non inclusif du processus dans lequel les élus locaux avaient priorisé les leurs ». À Sô-Ava, la création du COSC et du CCEC a instauré une collaboration soutenue par des rencontres périodiques entre autorités locales, OSC et partenaires. De cette collaboration est, par exemple, née une évaluation externe (du PDC de la deuxième mandature de la décentralisation 2010-2015) initiée et conduite par les OSC locales. Et c'est aussi cette collaboration qui a permis de mobiliser tous les acteurs pour l'élaboration du PDC 2016-2022. À ce sujet, Umalia avait conduit le processus avant de rechercher avec le COSC et la mairie la mobilisation de financements extérieurs dont Climat'Eau est un exemple. Le projet Climat'Eau tire son origine, comme mentionné dans le document de sa conception, de l'élaboration concertée du PDC qui avait défini des priorités face aux CC. Certaines de ces priorités, comme l'appui aux producteurs locaux, ont été traduites en activités par le projet. Son implantation a débuté par des rencontres de présentation de son contenu aux populations et aux diverses autorités locales et nationales, suivies du recrutement d'une équipe locale de gestion. Cette équipe a travaillé sous la supervision du comité de

suivi regroupant tous les partenaires et tenant des rencontres mensuelles de planification et d'évaluation des activités.

Dans la mise en œuvre du projet, les populations cibles ont elles aussi créé trois comités mobilisant une centaine de personnes dans chacun des trois villages cibles du projet. Composés de représentants femmes, jeunes et hommes, ces comités sont chargés de protéger les arbres plantés (et d'encourager de nouvelles plantations d'arbres), d'entretenir les installations de traitement de l'eau de la rivière et d'assainir l'environnement par la gestion des déchets. Ces comités, dont l'existence est désormais consacrée par un arrêté municipal, fonctionnent toujours même après le projet et contribuent à la pérennisation des actions. Ce processus d'implication qui a favorisé une meilleure appropriation à Sô-Ava fait défaut aux Aguégués où le rapport d'évaluation affirme que l'appropriation de l'objectif de PAdaClim-Bénin à travers le volet 3 (relatif à la gouvernance) par les acteurs institutionnels reste encore problématique.

## SYNTHÈSE ET DISCUSSION

La question de recherche appelait une analyse des cas choisis pour voir les dispositifs de gouvernance mis en place et comment avaient fonctionné les interactions dans leurs initiatives retenues (PDC et projets d'ACC). L'analyse des données avec les quatre dimensions nous offre dans la commune de Sô-Ava des dispositifs de gouvernance nés avec les facilités d'organisation que la décentralisation permet.

Ainsi, contrairement aux Aguégués où les acteurs semblent limités aux élus, aux services déconcentrés et aux représentants choisis des OSC, Sô-Ava a basé son PDC et Climat'Eau sur les autorités, les services déconcentrés et les structures locales telles le COSC, le CCEC, l'UCP. De plus, aux Aguégués, le CIPCRE-Bénin a conduit la conception et la gestion du projet, ce qui a compromis l'appropriation et la pérennisation du projet.

Concernant les objectifs visés, outre l'obéissance à la loi, les deux communes partagent le souci de répondre aux besoins socio-économiques de leur population avec des projets qui ciblent l'ACC. Mais si Sô-Ava a atteint tous ses objectifs, le rapport d'évaluation externe du projet aux Aguégus note que les aspects relatifs à l'amélioration de la gouvernance priorisée par les orientations des PDC n'ont pas été atteints, car les acteurs locaux ne saisissent pas encore les enjeux des CC. Les participants déplorent n'avoir pas été associés à la détermination des priorités du projet, ce qui a déteint sur leur implication et l'atteinte des résultats.

Si sur les moteurs, les motivations des deux communes semblent se rejoindre au départ des deux projets, c'est au niveau de la mise en œuvre que les résultats escomptés divergent. Ne disposant pas d'expertise requise pour les essais agricoles dans le volet de transfert de technologie, les partenaires sur le projet Climat'Eau ont fait appel à l'Institut National pour la recherche en Agriculture au Bénin (INRAB). Aux Aguégus, ce ne fut pas le cas, car le rapport d'évaluation externe recommande aux acteurs du projet de développer des collaborations avec des centres de recherche ou d'innovations techniques pour mieux conduire les actions futures, le CIPCRE n'ayant pas les expertises en agriculture.

Sur le processus, le plan et le projet de Sô-Ava reposent sur un processus enclenché depuis 2010 avec une innovation au niveau de la gouvernance qui a permis de mettre en place des mécanismes facilitant la collaboration entre divers acteurs et la mobilisation de ressources extérieures, comme dans Climat'Eau. De plus, les différentes rencontres initiées en début du projet avec la population locale et les autorités locales et centrales ont conduit à une appropriation que la création des comités contribue à renforcer et pérenniser. Aux Aguégus, le processus a plus reposé sur le partenaire porteur et a ciblé les populations comme des bénéficiaires, ce qui les a installés dans une sorte de passivité face au projet au lieu de s'impliquer en tant qu'acteurs directs comme à Sô-Ava.

Ces différences, si elles peuvent expliquer les difficultés du projet PAdaClim-Bénin aux Aguégus, facilitent aussi la compréhension de la réussite de Climat'Eau qui s'inscrit dans la prolongation de la stratégie de la commune de Sô-Ava de s'approprier réellement le développement voulu par cette réforme administrative. Tout ce qui précède confirme notre hypothèse selon laquelle plus les communautés décentralisées innoveront, en mettant en place une gouvernance basée sur des dispositifs appropriés (permettant d'assurer une participation équitable à tous les groupes d'acteurs et aux paliers décisionnels), mieux elles réussiront leur planification et leurs projets d'ACC.

L'une des limites de ce travail réside dans les enquêtes qui ne sont pas étendues aux quatre autres communes de PAdaClim-Bénin pour des raisons de trop grandes différences physiques et socioéconomiques, car ces communes sont urbaines alors que les deux choisies sont rurales. De plus, l'impossibilité (parce que n'en ayant pas trouvé dans la littérature recueillie et ciblée lors de notre recherche) de mettre cette étude en comparaison avec d'autres études existantes basées sur le même objet sur le continent constitue une autre limite malgré le potentiel de généralisation de l'hypothèse démontrée.

Mais au-delà de cette réussite de Sô-Ava, l'intérêt de l'article se situe sur le plan de la capacité d'organisation ou d'innovation institutionnelle dont peut faire preuve une communauté dans la planification de son développement et l'exécution des projets. La gouvernance collaborative mise en œuvre ici renforce la participation locale et donc la démocratie, car non seulement elle accroît le contrôle social de l'action collective en améliorant la participation citoyenne à tout ce qui concerne la planification et les projets, mais elle fait également en sorte que les projets identifient plus précisément les problèmes et imaginent des réponses mieux adaptées (Farínós Dasí, 2009) qui peuvent servir de base à une appropriation et une conduite endo-

gène des actions de développement et à une meilleure gestion des ressources. Et c'est justement ce qui a fait la différence pour Sô-Ava. En engageant les acteurs sociaux du territoire dans la prise de décision, on a installé un système de prévention et de gestion des conflits dans lequel chaque partie se sentait considérée, car les frustrations occasionnées par le sentiment d'éviction ou de non-implication, comme on peut le percevoir dans les propos des intervenants aux Aguégus, peuvent alimenter des conflits et couvrir des divisions et des blocages. Les figures 2 et 3 montrent ainsi la différence entre les acteurs de la gouvernance (avant décentralisation qui se limitaient à l'État central et ses démembrements) et les acteurs après décentralisation (regroupant une diversité d'intervenants) dont l'implication favorise la réussite des PDC et des projets comme à Sô-Ava (figure 2). Cet article contribue à mettre de l'avant le rôle de l'innovation et plus précisément des innovations institutionnelles dans le développement dans un contexte décentralisé de plus en plus secoué par les effets des CC. Il révèle ainsi les dynamiques territoriales initiées par les populations locales qui, par leurs innovations, apportent une concrétisation de la décentralisation dont l'un des objectifs est de mettre les populations locales au cœur de leur développement. C'est donc un exemple de cet objectif que propose cet article dans une démonstration de l'importance des innovations institutionnelles au service du développement.

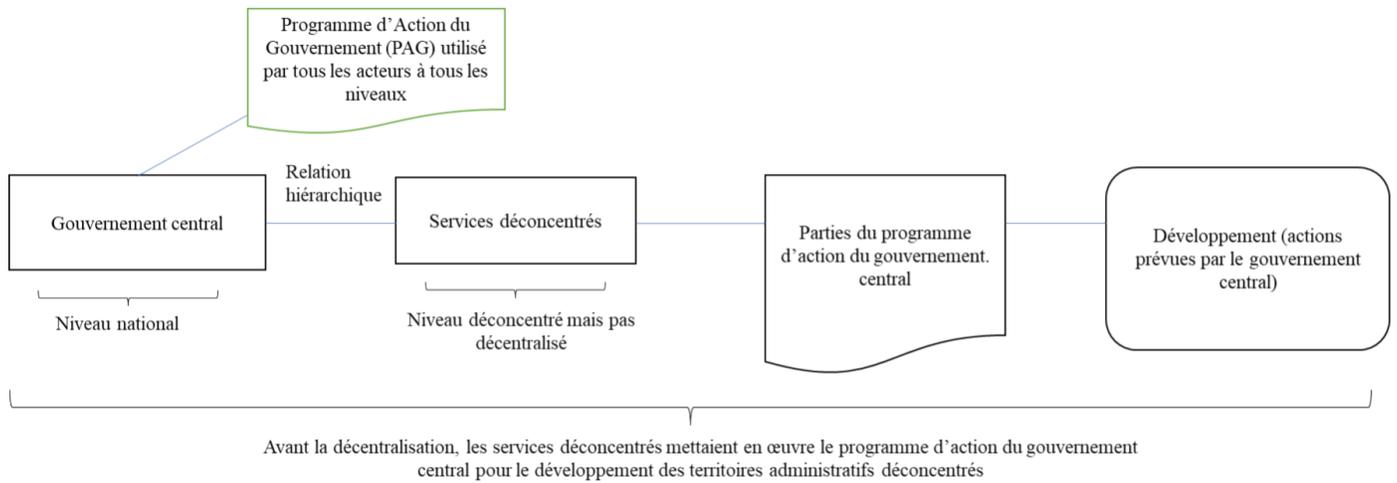
Du point de vue de la méthodologie, la démarche que propose cet article, en mettant en relation les innovations institutionnelles, la planification et l'ACC, offre la possibilité de voir l'interdépendance entre ces divers concepts. En effet, dans des contextes comme ceux évoqués, toute planification doit retenir les actions d'ACC. Or, la gestion de cette dernière nécessite une révision des anciennes façons de faire. Et c'est là qu'intervient la capacité de chaque collectivité locale à innover dans la gouvernance, faisant ainsi revêtir aux innovations institutionnelles toute leur importance.

La méthode comparative, même si elle est limitée, entre autres par les différences historiques qu'offrent ces deux communautés, permet par l'observation de plusieurs cas de relever à la fois des ressemblances et des différences. Le but ultime étant de mettre au jour les constances qu'on peut retrouver d'un cas à l'autre tout en observant les similitudes et les dissemblances. Ceci peut permettre de tirer des conclusions sur les relations de cause à effet (Gauthier & Bourgeois, 2016). Dans notre cas, la comparaison a permis de relever les ressemblances comme les PDC, les problèmes liés aux CC mais aussi de partir de la base commune de gouvernance multinationnelle tracée par la décentralisation pour analyser la stratégie des deux communes. Nous avons alors conclu que les innovations en matière de gouvernance collaborative facilitent une meilleure ACC.

Les résultats de la présente recherche pourraient être relativisés au regard des écueils inhérents au design de la recherche suivie. En effet, s'agissant d'une étude à posteriori, s'appuyant sur des entretiens, certains phénomènes peuvent apparaître tels que : la rationalisation a posteriori, la mémoire sélective des événements et tout simplement la réalité perçue par l'acteur. La triangulation des différents entretiens avec les observations et les documents collectés permettent toutefois de minimiser ces écueils (Krupicka & Coussi, 2017).

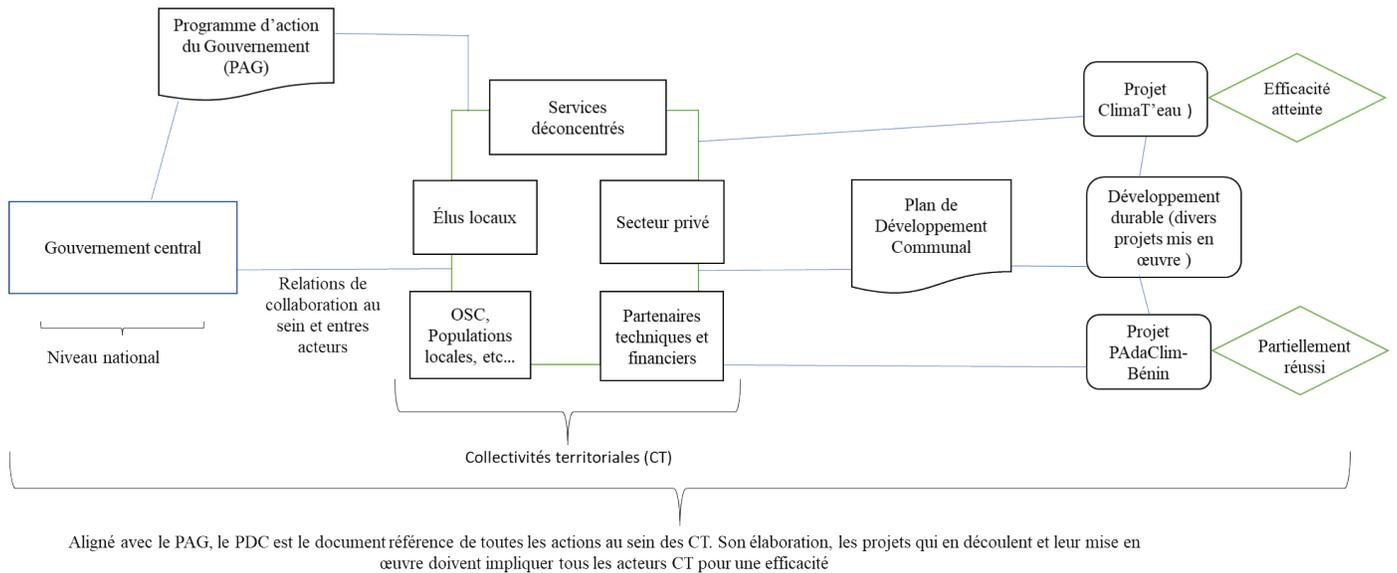
Un autre apport de cet article est aussi de s'être basé sur une démarche de recherche collaborative associant professionnels (universitaires) de la recherche et praticiens sans que ces derniers prennent une part active dans la recherche, à part la définition de l'objectif de la recherche et la diffusion des résultats. À ce sujet, Bonny (2017), à propos de la recherche collaborative, explique qu'elle est le fruit d'un partenariat entre chercheurs professionnels et praticiens. Le partenariat entre l'Université Laval et l'entreprise Umalia a donc permis à ces acteurs de définir les objectifs de cette recherche sans qu'Umalia et les autres partenaires présents sur le projet aient eu besoin de s'impliquer directement dans la recherche. C'est donc une autre

**Figure 2.** Acteurs de la gouvernance, leurs interactions et actions avant la réforme de la décentralisation



Source : Auteurs

**Figure 3.** Acteurs de la gouvernance, leurs interactions et actions après la réforme de la décentralisation



Source : Auteurs

forme de collaboration que consacrent ce projet et son approche mise en œuvre à Sô-Ava.

En choisissant d'analyser les cas à l'étude à travers le prisme des quatre dimensions de notre cadre théorique, l'article illustre qu'avec les ravages actuels des CC, les CT, premières victimes, doivent repenser les stratégies d'ACC en misant sur leur aptitude à mobiliser et à fédérer leurs populations autour d'actions concertées.

## CONCLUSION

Focalisé sur comment la gouvernance collaborative peut apporter une plus-value dans l'ACC, cet article, à partir de la comparaison, présente des cas qui permettent de voir les avantages d'une gouvernance collaborative dans la planification du développement et la mise en œuvre de projets en découlant. Pour y parvenir, l'article identifie certains préalables: le contexte de la décentralisation qui, au-delà des insuffisances, pourrait être saisie comme une occasion

d'empowerment des acteurs locaux pour initier une autre approche de gouvernance (Edoun, 2016). Les cas analysés, mettant de l'avant une telle alternative, illustrent les différences entre approches de réponses aux problèmes avec des stratégies conduites principalement de l'extérieur et des approches partenariales mettant surtout les acteurs locaux en contrôle des projets et de leurs résultats. Nous avons ainsi des bénéficiaires intervenant avec une certaine passivité et des acteurs engagés dont les innovations sur la gouvernance servent de tremplins à la mobilisation de ressources (financières et humaines) au profit de projets communautaires.

Dans le contexte des CC, cette mobilisation a favorisé une meilleure participation des populations victimes des effets des CC. Le rapport (2019) du Groupe International d'Experts sur le Climat (GIEC) soutenant l'urgence d'agir au plus vite mentionne d'ailleurs que la coopération et la coordination, entre divers acteurs et divers paliers décisionnels, peuvent permettre des réponses efficaces aux CC. La gouvernance ainsi déployée en renforçant les interactions entre acteurs à divers niveaux servira aussi d'expression de la démocratie.

## RÉFÉRENCES

Agence des États-Unis pour le développement international / USAID Mali (2017). Gouvernance décentralisée et adaptation au changement climatique. ATLAS, 93 p. En ligne: <https://www.climatelinks.org/resources/gouvernance-decentralisee-et-adaptation-au-changement-climatique-une-etude-de-cas-au-Mali> (Consulté le: 9 janvier 2022).

Bako Arifari, N. (1998). La démocratie À Founougou (Borgou): paysans et déscolarisés en compétition pour le pouvoir local. In T. Bierschenk & J.-P. Olivier De Sardan (Eds.), *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris: Karthala.

Banque Mondiale (1989). *L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable: étude de prospective à long terme*. Washington: Banque Mondiale. En ligne: <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0006707> (Consulté le: 9 janvier 2022).

Baudoin, M.-A. (2010). L'adaptation aux changements climatiques au sud du Bénin: une analyse de la politique internationale et des besoins locaux, *Revue internationale de géologie, de géographie et d'écologie tropicales*, 34: 155-69.

Boko, M. (1988). *Climats et communautés rurales du Bénin: rythmes climatiques et rythmes de développement*. Thèse de Doctorat, Université de Bourgogne, Dijon, France.

Bonny, Y. (2017). Les recherches partenariales participatives éléments d'analyse et de typologie. In A. Gillet & D.-G. Tremblay (Eds.), *Les recherches partenariales et collaboratives* (1ère éd., pp. 25-44). Québec: Presses de l'Université du Québec.

Bourgoignie, G. E. (1972). *Les hommes de l'eau: ethno-écologie du Dahomey lacustre*. Paris: Éditions universitaires.

Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Cernea, M. M. (1999). *La dimension humaine dans les projets de développement: les variables sociologiques et culturelles*. Paris: Karthala.

Chouinard, O., Plante, S. & Martin, G. (2008). The Community Engagement Process: A governance approach in adaptation to coastal erosion and flooding in Atlantic Canada, *Canadian Journal of Regional Science*, 31(3): 507-520.

Diop, M. (2015). La Cop21: Une chance à saisir pour l'Afrique, *Géoeconomie*, 77(5): 63-71. <https://doi.org/10.3917/geoec.077.0063>

Echeverría, J. (2010). Ocho propuestas sobre innovación social. *La luz de la luciérnaga: Diálogos de Innovación Social*: 67-109.

Edoun, E. I. (2016). Governance through decentralisation and policy implication. International multidisciplinary scientific conference on social sciences & arts sgem, Albena Resort, Bulgaria, April: 6-9.

Edwards-Schachter, M. E., Matti, C.E. & Alcántara, E. (2012). Fostering quality of life through social innovation: A living lab methodology study Case, *Review of Policy Research*, 29(6): 672-692. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00588.x>.

Farinós Dasí, J. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: À la recherche d'une gouvernance territoriale efficace, *L'information Géographique*, 73(2): 89-111. <https://doi.org/10.3917/lig.732.0089>.

Gauthier, B. & Bourgeois, I. (2016). *Recherche sociale: De la problématique à la collecte des données*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Grimm, R., Fox, C., Baines, S. & Albertson, K. (2013). Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? locating the

concept in theory and practice, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26(4): 436-455.

GIEC / IPCC (2019). *Special report on the ocean and cryosphere in a changing climate*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change (Special report), 1170 p. Available at: <https://www.ipcc.ch/srocc/> (Accessed: 9 January 2023).

Kate, S., Teka, O., Chabi, R.B., Djikpo, R., Ogoualé, E., Tenté, B.A.H. & Sinsin, B. (2017). Simulation du climat futur et des rendements agricoles en région soudano-sahélienne en république du Bénin, *African Crop Science Journal*, 25(4): 405-417.

Kirwan, J., Ilbery, B., Maye, D. & Carey, J. (2013). Grassroots Social Innovations And Food Localisation: An Investigation of the local food programme in England. *Global Environmental Change*, 23(5): 830-837. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.004>

Krupicka, A. & Coussi, O. (2017). Compréhension d'un cas d'innovation institutionnelle au travers de la théorie de la traduction éclairée par les proximités de ressources, *Gestion et management public*, 5-3(1): 5-25.

McGray, H., Hammill, A., Bradley, R., Schipper, L. & Parry, J.-E. (2007). *Weathering The Storm: Options for Framing Adaptation and Development*. Washington (DC): World Resources Institute.

MEHU (Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme) (2011). *Deuxième communication nationale de la République du Bénin sur les changements climatiques*. Cotonou, République du Bénin, 168 p. En ligne: [https://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/downloads/benin-second\\_national\\_communication\\_2011.pdf](https://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/downloads/benin-second_national_communication_2011.pdf) (Consulté le: 9 janvier 2022).

Mulgan, G., Tucker S., Ali, R & Sanders, B. (2007). *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. [3rd ed.]. London: Young Foundation (Working Paper, 53 p.).

Ndongo, M. (2010). *L'intervention de la Banque Mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local: analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*. Thèse de Doctorat, Université du Québec à Montréal. En ligne: <https://www.giersa.ulaval.ca/sites/giersa.ulaval.ca/files/memoires/d1885.pdf> (Consulté le: 9 janvier 2022).

Ndongo, M. & Klein, J.-L. (2020). Les Innovations sociales en Afrique Subsaharienne: La Place des communautés et des territoires Locaux, *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 11: 26-26.

Pellicer-Sifres, V., Belda-Miquel, S., López-Fogués, A. & Aristizábal, A.B. (2017). Grassroots social innovation for human development: an analysis of alternative food networks in the city of Valencia (Spain), *Journal of Human Development and Capabilities*, 18: 258-274. <https://doi.org/10.1080/19452829.2016.1270916>

PNUD/UNDP (Programme des Nations Unies pour le Développement), Management Development and Governance Division (1997). *Governance for sustainable human development*. (UNDP governance policy paper), 40 p.

Proulx, M.-U. (2014). Saisir la pratique québécoise de planification territoriale. In M. Robitaille (Ed.), *Sciences du territoire, Tome 2, Défis méthodologiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec, pp. 365-386.

République du Bénin (2011). *Charte nationale sur la gouvernance locale en République du Bénin*. Cotonou, 25 p. En ligne: <https://www.undp.org/fr/benin/publications/charte-nationale-pour-la-gouvernance-du-d%C3%A9veloppement-du-b%C3%A9nin> (Consulté le: 9 janvier 2023).

République du Bénin (2015). *Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages 2<sup>e</sup> édition (emicov-suivi 2015)*. Note

sur la pauvreté au Bénin en 2015. Cotonou, 29 p. En ligne : [https://instad.bj/images/docs/insaestatistiques/enquetesrecensements/EMICoV/2015/Rapport\\_pr%C3%A9liminaire\\_Emicov\\_2015.pdf](https://instad.bj/images/docs/insaestatistiques/enquetesrecensements/EMICoV/2015/Rapport_pr%C3%A9liminaire_Emicov_2015.pdf) (Consulté le : 9 janvier 2022).

République du Bénin (2020). *Rapport de Performances du Secteur Agricole 2020*. Cotonou: Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche, 135 p.

Samuel, B. (2017). Planifier en Afrique. *Politique africaine*, 145(1): 5-26. <https://doi.org/10.3917/polaf.145.0005>

Seyfang, G., & Smith, A., 2007. Grassroots innovations for sustainable development: towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*, 16(4): 584-603. <https://doi.org/10.1080/09644010701419121>

Tabeaud, M. (2010). Les adaptations au changement climatique ou la redécouverte des acteurs et des territoires. *Quaderni*, 71: 7-25.

Torre, A. (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue D'économie Régionale & Urbaine*, (4):711-736.

Zoundje, H. F., Yabi, I. & Ogouwale, E. (2020). Caractérisation des indicateurs de stratégies paysannes d'adaptation aux changements climatiques dans la basse Sô (Bénin). *International Journal of Progressive Sciences and Technologies*, 22 (2): 405-414. Available at: <https://ijpsat.ijshs-journals.org/index.php/ijpsat/article/download/2163/1284> (Accessed: 9 January 2022).